

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
ЗАОЧНА ФОРМА НАВЧАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

_____ Лихова С.Я.

«___» _____ 2020 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»
ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ
«Правоохоронна діяльність»

Тема: «Особливості реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19»

Виконавець: студент 2 курсу, групи ПР-201Мз Корнієнко Ярослав
Владиславович

Керівник: к.ю.н., професор Пивовар Юрій Ігорович

Київ–2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Юридичний факультет

Кафедра кримінального права і процесу

Освітньо-професійної програми «Правоохоронна діяльність»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ Лихова С.Я.

«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Корнієнка Ярослава Владиславовича

1. Тема роботи «Особливості реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19)», затверджена наказом ректора від 24 вересня 2020 р. № 1771/ст.
2. Термін виконання та захисту роботи: з 05 жовтня 2020 р. по 13 грудня 2020 р.; з 21 грудня по 27 грудня 2020 року.
3. Вихідні дані роботи: монографічна наукова література, міжнародні та національні нормативно-правові акти, узагальнення практики.
4. Зміст пояснювальної записки:
 - особливості забезпечення ефективного функціонування держави в умовах викликів боротьби з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2;
 - сутність, завдання та принципи сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного права;
 - характеристика розвитку сервісних функцій органів державної влади;
 - державна послуга як форма реалізації сервісних функцій органів державної влади;
 - проблеми та превентивні заходи, пов'язані з усуненням факторів поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, в організації сервісного обслуговування населення державою;

- ризики у сервісному обслуговуванні населення державою, пов'язані з боротьбою з поширенням коронавірусної хвороби, та нормативно-правові шляхи їх подолання.

5. Календарний план-графік

№ пор	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему кваліфікаційної роботи	до 01.10.2020	виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника	до 05.10.2020	виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження скласти бібліографію	до 26.10.2020	виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	до 30.10.2020	виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	до 11.11.2020	виконано
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	до 20.11.2020	виконано
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	до 29.11.2020	виконано
8	Отримати відгук керівника та рецензії	до 05.12.2020	виконано
9	Підготувати доповідь на захист	до 10.12.2020	виконано

6. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада, П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Консультанти з окремих розділів не залучались			

7. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи к.ю.н., професор, завідувач кафедри конституційного і адміністративного Пивовар Юрій Ігорович

Завдання прийняв до виконання Корнієнко Ярослав Владиславович

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Особливості реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19»: 113 сторінок, 62 використаних джерела.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, СЕРВІСНА ДЕРЖАВА, ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, СЕРВІСНІ ФУНКЦІЇ, ДЕРЖАВНІ ПОСЛУГИ, БОРОТЬБА З ПОШИРЕННЯМ ГОСТРОЇ РЕСПІРАТОРНОЇ ХВОРОБИ COVID-19, РИЗИКИ ТА ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19.

Предметом кваліфікаційної роботи є правові засади забезпечення сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19, відповідні правові норми та практика їх реалізації.

Мета кваліфікаційної роботи полягає у теоретичному аналізі сервісних функцій органів державної влади, характеристиці основних засад їх забезпечення виходячи із сутності, завдань та принципів сервісної моделі управління держави, вивчення особливостей їх реалізації в умовах пандемії COVID-19, а також вироблення на основі отриманих знань практичних рекомендацій щодо використання результатів дослідження у правотворчій та правозастосовній діяльності.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає діалектичний підхід, що обумовило розгляд предмету дослідження з позицій об'єктивності, конкретності, всебічності та історизму. За допомогою методу класифікації були виділені основні ознаки сервісної держави, характерні ознаки державних послуг, напрямки організаційних змін, які впроваджувалися під час введення карантинних заходів тощо. Системно-структурний метод використовувався для дослідження основних завдань та принципів сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного

права, а структурно-функціональний метод при аналізі сервісних функцій органів державної влади. Для визначення ризиків, які з'явилися під час сервісного обслуговування населення державою за умов пандемії COVID-19, та окреслення нормативно-правових шляхів їх подолання – загально логічні прийоми аналізу та синтезу.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в кваліфікаційній роботі автором здійснено поглиблення доктринальних знань про сервісні функції органів державної влади та особливості їх реалізації в умовах пандемії COVID-19, сформульовано низку узагальнених теоретичних висновків та практичних пропозицій, зокрема: удосконалено підходи до класифікації завдань та принципів сервісно-орієнтованої держави; підходи до визначення правової природи сервісних функцій та виокремлення їх серед інших функцій органів державної влади; підходи до класифікації визначальних ознак сервісної держави; дістали подальшого розвитку: теоретичні обґрунтування пріоритетності дотриманням соціальних і економічних прав громадян під час розробки і запровадження превентивних кроків держави у попередженні поширення коронавірусної хвороби; систематизація та деталізація практичних рекомендації по налагодженню ефективного обслуговування населення за для безперервної і повної реалізації прав та інтересів через сервісні функції органів державної влади.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 СЕРВІСНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ.....	12
1.1. Особливості забезпечення ефективного функціонування держави в умовах викликів боротьби з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2	12
1.2. Сутність, завдання та принципи сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного права.....	20
Висновки до розділу 1.....	38
РОЗДІЛ 2 ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СЕРВІСНИХ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	40
2.1. Характеристика розвитку сервісних функцій органів державної влади	40
2.2. Державна послуга як форма реалізації сервісних функцій органів державної влади	55
Висновки до розділу 2.....	64
РОЗДІЛ 3 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНИХ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19.....	68
3.1. Проблеми та превентивні заходи, пов'язані з усуненням факторів поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, в організації сервісного обслуговування населення державою.....	68
3.2. Ризики у сервісному обслуговуванні населення державою,	

пов'язані з боротьбою з поширенням коронавірусної хвороби, та нормативно-правові шляхи їх подолання	80
.....	
Висновки до розділу 3.....	95
ВИСНОВКИ	99
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	107

ВСТУП

Актуальність теми.

11 березня Всесвітня організація охорони здоров'я охарактеризувала спалах COVID-19 у світі як пандемію. Новий коронавірус 2019 року (SARS-CoV-2, або 2019-nCoV) – це новий вірус, який спричиняє розвиток респіраторних захворювань у людей (зокрема, гострої респіраторної хвороби COVID-19) та може передаватися від людини до людини. Цей вірус уперше був ідентифікований під час розслідування спалаху в м. Ухань, Китай, у грудні 2019 року [38].

Реакцією держав усього світу на цей виклик стали опрацьовані з урахуванням рекомендацій ВООЗ власні стратегії, спрямовані на профілактику інфікування та поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2, заходи яких охопили майже всі сфери життєдіяльності суспільства.

Національний уряд, визнаючи найбільшою соціальною цінністю людське життя, в першу чергу вжив низку оперативних заходів, спрямованих на стримування розповсюдження вірусу, збільшення обсягів тестування, підготовку медичної системи до ефективного реагування на зростання кількості інфікованих. Однак, державні превентивні заходи стосувалися не лише медичної сфери. Зокрема, Головним державним санітарним лікарем України були вироблені рекомендації з протиепідемічних заходів при здійсненні дозволених у період карантину видів діяльності, зокрема, в закладах освіти, в місцях торгівлі, в закладах громадського харчування тощо.

Водночас, зазнали змін й умови функціонування органів державної влади, зокрема, карантинні обмеження безпосередньо торкнулися сфери сервісного обслуговування громадян, особливо відчутними стали проблеми у сфері одержання державних послуг. Так, функціонування в умовах карантину змусило керівників державних установ приймати управлінські рішення, з одного боку, спрямовані на максимально повне забезпечення доступності,

відкритості та якості обслуговування громадян в умовах, що склалися, а з іншого – дотримуватися усіх необхідних заходів захисту здоров'я відвідувачів та персоналу.

У зв'язку з тим, що альтернативою заходам жорсткого карантину, пов'язаного з боротьбою з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, можуть стати такі обставини, як винайдення вакцини або вироблення «колективного імунітету», залишається актуальною необхідність вироблення нової моделі суспільної організації подальшого життя і праці («віртуальної політики і економіки», «соціального дистанціювання», «віддаленого режиму роботи і доступу») [5].

Слід зазначити, що згаданим проблемам реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19 приділено велику увагу в першу чергу фахівців-практиків, про що свідчить значна кількість публікацій представників зацікавлених суб'єктів на цю тему. Однак, слід констатувати, що їх увага в першу чергу зосереджена на аспектах організаційного характеру, правовий бік цієї проблематики розглядається ними лише фрагментарно, в межах окремо виявлених проблемних питань. Проте наукові дослідження юридичного аспекту з окресленої вище тематики взагалі майже відсутні.

Вважаємо, що в розрізі вивчення сфери реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19, вироблення та впровадження оптимальної моделі сервісного обслуговування державою громадян в умовах таких нових глобальних біологічних викликів безумовно потребує розробки наукового та теоретичного підґрунтя вченими-правознавцями. Все це слугувало обранню даної теми дослідження.

Мета і завдання кваліфікаційної роботи. *Мета* кваліфікаційної роботи полягає у теоретичному аналізі сервісних функцій органів державної влади, характеристиці основних засад їх забезпечення виходячи із сутності, завдань та принципів сервісної моделі управління держави, вивчення особливостей їх реалізації в умовах пандемії COVID-19, а також вироблення на основі отриманих знань практичних рекомендацій щодо використання результатів

дослідження у правотворчій та правозастосовній діяльності.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- проаналізувати особливості забезпечення ефективного функціонування держави в умовах викликів боротьби з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2;
- розкрити сутність, завдання та принципи сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного права;
- охарактеризувати передумови формування, цілі та пріоритети розвитку сервісних функцій органів державної влади;
- виокремити та охарактеризувати державну послугу як форму реалізації сервісних функцій органів державної влади;
- визначити проблеми та окреслити превентивні заходи, пов'язані з усуненням факторів поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, в організації сервісного обслуговування населення державою;
- виокремити ризики у сервісному обслуговуванні населення державою, пов'язані з боротьбою з поширенням коронавірусної хвороби, та сформулювати пропозиції щодо правового регулювання шляхів їх подолання.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19.

Предметом дослідження є правові засади забезпечення сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19, відповідні правові норми та практика їх реалізації.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становила сукупність загальних та спеціальних методів пізнання, використання яких сприяло досягненню мети дослідження, науковій достовірності та аргументованості отриманих результатів. Методологічну основу дослідження складає діалектичний підхід, що обумовило розгляд предмету дослідження з позицій об'єктивності, конкретності, всебічності та історизму. За допомогою методу класифікації були виділені основні ознаки сервісної держави, характерні

ознаки державних послуг, напрямки організаційних змін, які впроваджувалися під час введення карантинних заходів тощо. Системно-структурний метод використовувався для дослідження основних завдань та принципів сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного права, а структурно-функціональний метод при аналізі сервісних функцій органів державної влади. Історичний метод використовувався при дослідженні в хронологічному порядку процесу прийняття державою спеціальних нормативно-правових актів, що встановлювали заходи, спрямовані на протидію поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19. Для визначення ризиків, які з'явилися під час сервісного обслуговування населення державою за умов пандемії COVID-19, та окреслення нормативно-правових шляхів їх подолання – загальнологічні прийоми аналізу та синтезу.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що у науці адміністративного права здійснено поглиблення доктринальних знань про сервісні функції органів державної влади та особливості їх реалізації в умовах пандемії COVID-19, сформульовано низку узагальнених теоретичних висновків та практичних пропозицій, зокрема: *удосконалено* підходи до класифікації завдань та принципів сервісно-орієнтованої держави; підходи до визначення правової природи сервісних функцій та виокремлення їх серед інших функцій органів державної влади; підходи до класифікації визначальних ознак сервісної держави; положення щодо змісту та правової природи поняття «державні послуги», їх складових та місця державних послуг серед інших публічних послуг; підходи до визначення характерних ознак державних послуг. Крім того, *дістали подальшого розвитку*: теоретичні обґрунтування пріоритетності дотриманням соціальних і економічних прав громадян під час розробки і запровадження превентивних кроків держави у попередженні поширення коронавірусної хвороби; виокремлення **пріоритетних напрямків проведення карантинних заходів, пов'язаних з попередженням поширення коронавірусної хвороби**; систематизація та деталізація практичних рекомендації по налагодженню ефективного обслуговування населення за для безперервної і

повної реалізації прав та інтересів через сервісні функції органів державної влади; визначення та згрупування ризиків, які з'явилися під час сервісного обслуговування населення державою за умов пандемії COVID-19, формулювання пропозицій щодо їх подолання.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення, узагальнення та висновки, які містяться в кваліфікаційній роботі, можуть бути використані у науково-дослідній сфері – слугувати підґрунтям для подальших досліджень у сфері розвитку сервісних функцій органів державної влади в адміністративному праві; у правотворчій діяльності – при розробці нормативних інструментів вдосконалення реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах епідеміологічних ситуацій, а також у освітній діяльності – при викладанні для студентів юридичної спеціальності навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне та муніципальне право України», «Забезпечення прав людини і громадянина в Інтернет-просторі» та інших дисциплін кафедри Юридичного факультету.

Апробація отриманих результатів роботи. Кваліфікаційна робота підготовлена, обговорена та схвалена на кафедрі кримінального права і процесу Юридичного факультету Національного авіаційного університету.

РОЗДІЛ 1.

СЕРВІСНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ

1.1. Особливості забезпечення ефективного функціонування держави в умовах викликів боротьби з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2

Минуло от уже більше ніж пів року від того часу, як надійшли перші повідомлення про зараження SARS-CoV-2. В середині січня 2020 року Китай уперше офіційно визнав поширення в м. Ухань нового коронавірусу SARS-CoV-2., раніше відомого як 2019-nCoV, що належить до великої групи коронавірусів, який викликає захворювання COVID-19. На той час, коли Китай офіційно визнав поширення нового коронавірусу, судячи з усього, минуло вже кілька тижнів від моменту першої передачі цього збудника від тварини до людини. Джерело походження цього вірусу досі однозначно не встановлене. Найбільш імовірною версією є такий інфекційний ланцюг: коронавірус спочатку перескочив від кажана до проміжного господаря, яким міг бути, наприклад, єнот, а вже потім – до людини. Так розпочалася пандемія, яка триває досі [11].

Станом на осінь 2020 року кількість випадків інфікування COVID-19 у світі перевищила 53,3 мільйона, свідчать дані американського Університету Джонса Гопкінса. Померли понад 1,3 мільйона людей, одужали понад 34 мільйони. В Україні станом на кінець листопада поточного року виявили коронавірус у понад 660 тисяч людей, від COVID-19 померли більше 11 400, одужали 307,7 тисячі. У більшості пацієнтів перебіг хвороби легкий або середньої важкості – із симптомами, схожими на симптоми застуди і грипу, зокрема високою температурою, головним болем і кашлем. Водночас у великій кількості хворих різного віку виникає «ковідна пневмонія», що може стати

смертельною.

Нажаль, сьогодні вже очевидно, що COVID-19 з нами надовго, і люди мають унікальну здатність пристосовуватися, щоб навчитися жити з цією небезпечною хворобою. Маски, соціальна дистанція, тести і раннє звернення до лікаря – із послабленням карантину це досі найдоступніші інструменти боротьби. У багатьох державах вони офіційно діятимуть, доки не з'явиться вакцина чи ефективне лікування від небезпечного захворювання. На думку професора Гіскокса, певний рівень соціального дистанціювання збережеться наступного року навіть після появи вакцини, але він буде менш суворим. Вчений також вважає, що людям з груп ризику доведеться вживати додаткових заходів обережності через невизначеність щодо того, який саме рівень захисту зможе надати вакцина. Але він попереджає, що для повернення до звичного життя знадобиться вакцина, яка зупиняє як зараження вірусом, так і його поширення. Для цього, за його словами, може знадобитися 5 років [11].

Пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2, стала тим фактором, який змусив весь світ переосмислити своє буття, переглянути не лише свої прогнози розвитку, свою короткострокову економічну та соціальну політику, але і усвідомити, що розпочинається новий трансформаційний етап, на якому необхідно змінити підходи до формування пріоритетів на довгостроковий період.

Уроки, винесені людством з цієї пандемії, можуть змінити не лише моделі управління у майбутньому, але і соціальну поведінку людства. У відповідь на пандемію COVID-19 наразі відбулись суттєві зміни у життєдіяльності багатьох держав світу:

- запровадження надзвичайного стану в цілому по країні або в окремих регіонах чи сферах: у Китаї, США, Італії, Іспанії, Німеччині, Чехії, Польщі, Латвії, Естонії, Угорщині, Болгарії, Японії, Південній Кореї тощо;
- запровадження майже у всіх країнах санітарно-епідеміологічних заходів (карантинні зони, перевірка температури, скасування масових заходів, закриття

навчальних та культурно-розважальних закладів);

- встановлення обмежень виїзду/в'їзду до країн та пересування всередині країн;
- посилення ролі державного управління в надзвичайних умовах;
- різке скорочення економічної активності внаслідок карантинних заходів та встановлення обмеження трудової діяльності;
- введення нових дистанційних форм праці та освіти [54, с. 10].

Не стала виключенням й Україна. В Україні активна фаза пандемії COVID-19 розпочалася 25 березня. Визнаючи найбільшою соціальною цінністю людське життя урядом в першу чергу було вжито ряд швидких заходів, спрямованих на стримування розповсюдження вірусу, збільшення обсягів тестування, підготовку медичної системи до ефективного реагування на зростання кількості інфікованих.

З перших днів боротьби з пандемією COVID-19, у рамках заходів, спрямованих на протидію її поширенню, в законодавчому полі було прийнято низку спеціальних нормативно-правових актів, зокрема першими стали: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», Закон України від 17 березня 2020 р. № 530-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 р. № 225 «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України», постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 р. № 246 «Деякі питання оплати праці медичних та інших працівників, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації гострої респіраторної хвороби COVID-19,

спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», Закон України від 30 березня 2020 р. № 540-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Також були внесені зміни щодо усунення негативних наслідків прийнятих урядом нашої та інших держав обмежувальних карантинних заходів до Податкового, Митного, Кримінального кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу законів про працю, законів України, серед яких Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1645-III «Про захист населення від інфекційних хвороб», Закон України від 15 листопада 1996 р. № 504/96-ВР «Про відпустки», Закон України від 14 листопада 2019 р. № 294-IX «Про Державний бюджет України на 2020 рік», Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі» та ін. Крім того, згодом було прийнято низку нормативних актів, які регламентують діяльність органів державної влади у нових складних умовах, пов'язаних з боротьбою з поширенням коронавірусної хвороби.

Українські громади – міста, селища, села – також активно долучилися до протидії поширенню коронавірусу. Міське самоврядування, окрім запровадження карантинних заходів, закладає у місцеві бюджети на 2021 рік відповідні витрати на підвищення зарплат медикам, закупівлю ліків, масок, тестів, обладнання, підтримку літніх людей і соціально незахищених сімей.

Окрім означених ініціатив на загальнодержавному та місцевому рівнях, у правовому полі спостерігалася також робота фахівців-юристів, спрямована на охорону та захист прав і свобод людини в умовах пандемії COVID-19. Зокрема, в Україні і світі набули широкого обговорення питання впливу та наслідків пандемії на дотримання прав людини. Так, У Раді Європи та Євросоюзі висловили занепокоєння політикою деяких національних урядів, які намагаються використати пандемію коронавірусу як привід для посилення своїх режимів, обмеження демократії та посягання на верховенство права. Як

приклад, у резолюції комітету ПАРЄ із соціальних питань, здоров'я і сталого розвитку від 27 березня 2020 року під назвою «COVID-19 – ефективна відповідь із забезпеченням прав людини» негативно відмічається передача уряду практично необмежених повноважень щодо дій в умовах надзвичайної ситуації в Угорщині, фактичної заборони вживати слово «коронавірус» авторитарного керівництва Туркменістана, замовчування про випадки зараження коронавірусом Північної Кореї, Південного Судану, Таджикистану. На ці випадки відреагували 14 країн Євросоюзу. У спільній заяві Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія та Швеція наголосили, що за умов, коли держави-члени ЄС змушені запроваджувати надзвичайні заходи для захисту громадян, не можна допускати порушення засад демократії та верховенства права. У документі також наголошується на принципах, яких мають дотримуватися європейські демократії: надзвичайні заходи повинні бути необхідними, відповідними та обмежені часом. Їх слід регулярно переглядати та дотримуватися міжнародних зобов'язань.

Серед інших примітних кроків – нещодавнє рішення комітету ПАРЄ із соціальних питань, здоров'я і сталого розвитку про те, що боротьба з пандемією коронавірусу має проходити із дотриманням соціальних і економічних прав громадян. «Як ніколи після Другої світової війни, пандемія COVID-19 показала необхідність посиленого захисту прав людини, включаючи економічні й соціальні права», – заявив голова комітету Луїс Лейте Рамос [27].

Поряд з питаннями захисту мігрантів, біженців, дітей, осіб похилого віку та інших незахищених категорій громадян, також виникли питання забезпечення реалізації прав і інтересів кожного громадянина в умовах пандемії COVID-19, які залежать безпосередньо від виконання державою своїх функцій.

Наприклад, директор Amnesty International в Іспанії Естебан Бельтран на початку пандемії наголосив: «Ми знаємо, що наразі опинились в екстраординарній ситуації, що вимагає відповідних дій. Ми визнаємо та вітаємо

зусилля різних груп, особливо всього медичного персоналу, які докладаються для полегшення та, наскільки це можливо, виправлення ситуації. І, певна річ, повинні вживатись заходи з зупинення поширення вірусу та захисту людей, особливо тих, що належать до вразливих груп. Але важливо пам'ятати, що дотримання прав людини це не привілей, який може почекати до того часу, поки не буде мінімізована загроза для громадського здоров'я. Права людини мають бути в центрі всіх заходів і прийнятих рішень» [38].

Отже, Amnesty International в Іспанії відмічається, що після оголошення Всесвітньою організацією охорони здоров'я пандемії через поширення коронавірусної інфекції COVID-19 важливо з самого початку зробити права людини невід'ємною частиною всіх заходів із боротьби, підготовки до боротьби, стримування та лікування хвороби для того, щоб краще захистити громадське здоров'я та підтримати групи населення й окремих людей, що опинилися в найбільшій небезпеці. У різних державах та за різних умов реакція на кризу може відрізнятись. Однак важливо пам'ятати, що обмеження, запроваджені через пандемію, становлять загрозу для прав людини, тому держави зобов'язані вживати невідкладні заходи для мінімізації цієї загрози.

Серед цих заходів було зосереджено увагу цієї міжнародної правозахисної організації на недискримінації і мінімальному обмеженні свободи пересування та подорожей, важливості забезпечення всім постраждалим особам та спільнотам доступу до чіткої, доступної, своєчасної та змістовної інформації, доступу до медичної допомоги в необхідній кількості для всіх, особливо для найбільш вразливих та знедолених груп населення, забезпечення кожній людині доступу до інструментів соціального захисту, у тому числі до оплачуваних лікарняних; медичних послуг; відпусток по догляду за дітьми чи особами на утриманні на випадок їхньої хвороби або на період карантину; а також відпусток для догляду за дітьми, які не ходять до школи через карантин. Деякі з заходів, вжитих для покращення громадського здоров'я, можуть негативно вплинути на право на працю та права робітників і призвести

до того, що люди з непостійним працевлаштуванням постраждають найбільше. До цієї категорії також належать трудові мігранти; люди, що працюють у незахищених умовах на непостійних місцях роботи, що є типовим для економіки попиту (люди, що виконують одноразову роботу, або роботу з визначеними строками); люди з низькими доходами; мігранти, які не мають постійного статусу; люди, які працюють у «неформальному» секторі економіки. Держави повинні забезпечити ці групи населення пільгами, передбаченими системою соціального захисту [38].

Ці та інші акценти забезпечення реалізації і захисту прав людини безпосередньо торкаються послуг, які громадяни одержують від державних установ. І вже з перших днів карантинних заходів ми відчули зміни у державному обслуговуванні не лише у сфері охорони здоров'я, ці зміни зачіпали й інші сфери нашого повсякденного життя.

Як зазначає Голова правління Дніпровського центру соціальних досліджень Колохіна А., коронавірус, як лакмусовий папірець, швидко виявив послуги, які для українців сьогодні найбільш пріоритетні. І це не базові послуги на кшталт отримання паспорту, реєстрації бізнесу та нерухомості або вирішення земельних питань. На перше місце вийшли соціальні та пенсійні послуги. В умовах, коли економічна активність у країні стрімко скорочується і цей процес продовжуватиметься після скасування карантину, соціальної підтримки з боку держави (у вигляді різних видів грошових допомог) потребуватимуть все більше громадян. Так, фахівець наводить приклади роботи повного (часткового) переходу на дистанційне обслуговування громадян органами, відповідальними за нарахування пенсій, субсидій та інших соціальних виплат, які однією з умов обслуговування населення за допомогою відповідного онлайн-сервісу ввели здійснення реєстрації заявників на порталі, наявність у них електронного цифрового підпису, додавання сканованих копій документів, що стало серйозним викликом для багатьох [25]. І це лише один із багатьох перепонів при отриманні державних послуг, спрямованих на

забезпечення прав і інтересів громадян, який згадувала Колохіна А. у роботі сервісних центрів, служб держави. Однак, на цьому питанні більш детально ми зупинимось у кінцевих підрозділах цієї роботи. Тут же відмітимо наступне.

Такі та інші складності в організації роботи органів державної влади в напрямку задоволення прав і інтересів громадян шляхом надання державних послуг відбувається з початку введення карантинних заходів. Однак, сьогодні ми спостерігаємо подальші антирекорди захворюваності, медичні фахівці констатують «другу хвилю» поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, яка за прогнозами не буде останньою, тому, якщо боротьба з вірусом триватиме довго, доведеться взагалі переглянути умови самого концепту надання державних послуг, підлаштовуючи їх під нові реалії.

У цьому напрямку, зокрема, з метою запобігання стрімкому поширенню цієї інфекційної хвороби в Україні, мінімізації негативних наслідків епідемії в усіх сферах життя українського суспільства постановою Верховної Ради України від 20 жовтня 2020 р. № 937-IX було створено Національний штаб протидії COVID-19, який очолив Президент України. Метою створення цього Національного штабу визначено організацію оперативного реагування на поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) в Україні, підвищення спроможності національної системи охорони здоров'я, запровадження комплексної системи захисту вітчизняної економіки від наслідків пандемії, розробку та втілення ефективної безпекової стратегії України в умовах нових глобальних біологічних викликів. Цією постановою Верховної Ради України вже було окреслено більше 10 напрямків завдань щодо протидії поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) адміністративного, фінансового, інформаційного характеру.

Перед тим, як перейти до безпосереднього дослідження у наступних підрозділах цієї кваліфікаційної роботи особливостей сервісного обслуговування державою громадян в умовах пандемії COVID-19,

характеристики таких теоретичних аспектів цієї проблеми, як сутність, завдання та принципи сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного права, характеристики розвитку сервісних функцій органів державної влади, опису державних послуг як форми реалізації сервісних функцій органів державної влади, хочемо завершити цей підрозділ доречним, на нашу думку, висловлюванням експертів-розробників Консенсус-прогнозу «Україна у 2020-2021 роках: наслідки пандемії». Так, останні зазначають, що світовий досвід свідчить, що будь-яка криза закінчується. Криза, пов'язана з пандемією COVID-19 також закінчиться, але наразі важливо підготуватися до негативних наслідків кризи, для зменшення їх масштабів та пом'якшення їх впливу на бізнес та рівень життя населення, а також до нових викликів, які постануть у посткризовий період. Для зведення до мінімуму негативних соціально-економічних наслідків пандемії COVID-19 необхідно передбачати розгортання подій, прогнозувати тенденції та здійснювати розрахункову роботу для отримання даних, які стануть базою для прийняття виважених управлінських рішень в умовах обмежених ресурсів. Подолання кризи вимагає прийняття швидких рішень, які зазвичай мають тактичний характер. Проте необхідним є більш довгострокове бачення. Перед Україною постали виклики боротьби з пандемією COVID-19 в умовах продовження реформ, забезпечення макроекономічної стабільності, стимулювання економічного зростання та відповіді на конфлікт у східних регіонах країни, що триває [54, с. 4].

1.2. Сутність, завдання та принципи сервісної моделі управління держави у теорії адміністративного права

В Україні з набуттям незалежності відбувається становлення нової моделі державного управління, в якій пріоритет надається ідеям громадянського суспільства та демократичної, соціальної й правової держави. Адже будь-яка політика, структура або процес управління, які спрямовані на демократичну

трансформацію національної економіки, втрачають свій сенс, якщо їм бракує людського виміру, орієнтованого на врахування приватних потреб та інтересів людини, їх гармонізацію із загальними (публічними) потребами та інтересами суспільства[55, с. 72].

Так, розвиток концепції розбудови правової держави привів до поступового зміщення головних акцентів – від правової (усі рівні перед законом) до соціальної (держава для людини) складових частин. Відмічається кардинальна зміна у відносинах між державою та людиною. Ідеться про перехід держави та її органів від виконання управлінсько-розпорядчих і карально-репресивних функцій до функцій із надання якісного і своєчасного сервісу, що відповідає європейським стандартам обслуговування населення країни. Мета таких перетворень – покращення комфортності проживання й ефективного забезпечення основоположних прав і свобод кожної людини і громадянина. Як відомо, вказані зміни вже довгий час обговорюються та трансформуються в так звану «концепцію сервісної держави», яка й досі перебуває на стадії становлення, а позиції її розробників відрізняються підходами та засобами реалізації. Проте нині можна спостерігати окремі результати впровадження цієї концепції у практичну діяльність вітчизняних державних органів і служб, зокрема запровадження системи «єдиного вікна», «електронної черги», «безбар'єрного доступу», видачі різноманітних довідок через електронні запити тощо. На жаль, такі нововведення сьогодні запроваджуються переважно хаотично, безсистемно, часто залежать від ініціативності керівництва та креативності виконавців, доступу до технологій, уміння аналізувати, накопичувати та запроваджувати передовий досвід. Особливо відчутно це в нинішніх умовах боротьби з пандемією COVID-19. Крім того, в Україні відсутні узгоджені базові позиції концепції сервісної держави, тому немає комплексного законодавчого забезпечення втілення її на практиці [22, с. 69]

Тому, спробуємо дослідити сутність нової сервісної моделі державного управління, окреслити її завдання та принципи, спираючись на наукові думки

фахівців адміністративного права, позиції практиків та зарубіжний досвід.

Розпочнемо з розкриття історії походження і застосування терміну «сервіс». В Етимологічному словнику української мови Інституту мовознавства ім. О.О. Потебні НАН України «сервісом» називається обслуговування населення, це слово запозичено з англійської мови і дослівно перекладається як «обслуговування, служба» [18, с. 211].

Як зазначає Місюра В.Я., рецепція цього поняття спостерігалась у вітчизняній економічній сфері переважно у 90-х роках минулого століття, причому активізація поширення цього поняття прийшла на період становлення ринкової економіки в Україні після здобуття незалежності. Разом із поширенням комплексу ринкових послуг, що супроводжувався процесами приватизації підприємств «сфери послуг», в теорії обґрунтовувалась логіка «ефективного приватного сервісу» на противагу «забюрократизованій, відсталій» від світових стандартів державній сфері. Тобто поняття сервіс набуло в пострадянських реаліях значення «обслуговування найвищої якості», не випадково воно пов'язувалось спочатку тільки із сферою торгівлі дорогими імпортними товарами та обслуговуванням імпоротної техніки тощо [30].

Розвиває цю думку Медведь А.В., яка у своїй статті «Підвищення якості послуг у сервісно-орієнтованій моделі держави» наводить позицію Шоул Д., який зазначає, що сприйняття сервісу різними людьми буде відрізнятися. Він виділяє три рівні обслуговування. Для нижчого рівня достатньо забезпечити клієнта тим, на що він не має права отримати як бонус (подарунок). Наступний рівень вимагає більшої уваги до взаємодії з клієнтом, але тільки у разі виникнення проблем. Мета найвищого рівня обслуговування полягає в тому, щоб дати клієнту більше, ніж він очікує. Шоул Д. також зазначає, що підвищення якості сервісу слід сприймати, скоріше, не як витрати, а як інвестиції. Можна припустити, що, якщо вийти за межі сфери обслуговування і реалізовувати концепцію якісного сервісу в публічному управлінні, то з підвищенням рівня обслуговування підвищиться рівень самосвідомості

громадян, почуття гідності та поваги до себе, що суттєво вплине на якісний рівень життя громадян. Сервісно-орієнтована модель держави має за мету здійснення якісного управління на всіх рівнях та піклування про громадян, зокрема і через задоволення їхніх потреб [29, с. 51].

Як справедливо відмічає Сиволапенко Т.Л., розуміння поняття сервісу та його дослідження у вітчизняній державно-управлінській науці донедавна пов'язувалося лише з третинним сектором економіки – сферою послуг. На підтвердження власної позиції вчена наводить думку вітчизняного вченого Карпенка О., який вважає, що геополітичне роздоріжжя, на якому українська влада перебуває з моменту проголошення незалежності країни, створює ситуацію певної невизначеності. З одного боку, на думку Карпенка О., побудова сервісно-орієнтованої держави є основним пріоритетом України в подальшій інтеграції до європейської спільноти, з іншого – досить специфічні європейсько-заокеанські принципи свободи та рівності взаємовідносин між державою і громадянином (коли державні інституції слугують людині, яка виступає в ролі клієнта) постійно протиставляються жорстко структурованому білоруско-російському адмініструванню, корені якого беруть свій початок із радянського патерналізму.

Євроінтеграція є основою стратегічного розвитку України, управлінські інновації мають чітко погоджуватися з відповідними тенденціями в європейських країнах, що вже виражені не лише в національних, а й загальноєвропейських концепціях норм, інститутах, додає Сиволапенко Т.Л. Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній взаємодії: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. Науковець також погоджується з думкою Євтушенка О. про те, що сервісна держава – особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг

індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод. Власне сама вчена, узагальнюючи позиції науковців виводить авторське визначення сервісно-орієнтованої держави як узгодженої моделі суспільних відносин, яка спрямована на розвиток державної політики, цілеспрямованої на задоволення потреб суспільства (громадян) через надання якісних послуг, та скоординованої з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави [48, с. 357].

В основі сервісної діяльності лежать поняття «послуги» та «сервісу», в свою чергу відмічає Місюра В.Я. Суспільство і держава визнають послуги важливим видом надання публічних благ матеріального та нематеріального характеру, їх надання регулюється і ускладнюється разом із ускладненням соціального життя та механізмів державного управління. Англomовне поняття «сервіс» у вітчизняній практиці та теорії стало означати діяльність з надання інституційно визнаних видів послуг окремими фахівцями та спеціальними організаціями. Порівняння понять «послуга», «сервіс» та «сервісна діяльність» свідчить про спільний сенс, пов'язаний із благом (особистим чи суспільним) та користю, яку можна отримати. Між тим слід розуміти розбіжності, які існують між цими поняттями. Сервіс передбачає обов'язкову наявність цілеспрямованого, технологічно забезпеченого процесу обслуговування, що ґрунтується на професійній підготовці персоналу, чітких методах менеджменту (управління) та обов'язковій ефективності. І якщо більш загальному поняттю «послуга» надається значення надання блага, навіть допомоги в скрутних обставинах переважно на добровільних засадах без чітких формалізованих процедур її надання, то поняття «сервіс», навпаки, пов'язується з формальними процедурами, з доволі чіткими правовими та економічними ознаками [30].

Таким чином, слід погодитись з Сиволапенко Т.Л. [48], що у вітчизняній та зарубіжній науці досі немає установленого трактування поняття «сервісна держава», фахівці застосовують як синоніми різні висловлення «сервісно-орієнтована держава», «сервісний підхід державного управління» тощо,

характеризуючи за своєю сутністю переорієнтацію державної ідеології з пануючу в минулому ідеології «домінування держави над людиною» на ідеологію «служіння держави людині».

Як підкреслює Авер'янов В.Б., ефективно і вільне здійснення прав людини, формування системи виконавчої влади, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народів та національним інтересам, є одними з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Ч. 2 ст. 3 Конституції України проголошує: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Відповідно до цього фундаментального конституційного припису діяльність усіх державних інститутів повинна бути підпорядкована потребам реалізації та захисту прав людини, утвердження їхньої пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Визначальна роль у закріпленні й фактичному втіленні вказаного суспільного стандарту належить саме галузі адміністративного права, яка є необхідною умовою і засобом функціонування публічної влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина під час практичного виконання законів та інших нормативно-правових актів держави [4, с. 236].

Окреслена вище тенденція формує не лише внутрішні стандарти функціонування нашої держави, але й відповідає пріоритетам зовнішньої політики. Як влучно відмічають Кременовська І.В., Коваль М.В. та Мичко М.І., поза всяким сумнівом, у сучасних умовах глобалізації однією з особливостей розвитку світового співтовариства є зростання реальної взаємозалежності між національно-державними системами, що об'єктивно спонукає їх до співпраці й узгодження власних національних інтересів з інтересами держав-партнерів у міжнародних відносинах. Це пов'язано з виходом людства на якісно новий рівень розвитку, оскільки ті часи, коли кожна держава могла будувати систему міжнародних відносин, виходячи лише зі своїх власних інтересів, уже відійшли в минуле [26, с. 5].

У розвинених державах із кінця 80-х рр. XX ст. на сервісній основі починала розвиватися соціальна функція, що дозволило національним соціально-економічним системам генерувати соціальні ознаки. Зокрема, сервісна діяльність держави виступила одночасно господарським і універсальним механізмом для задоволення не лише індивідуальних, але й суспільних потреб, котрим належить вагоме місце в соціальній політиці провідних держав світу в контексті забезпечення їхнього переходу до сталого розвитку [17, с. 218]. Іншими словами, сервісна, або як її ще називають – маркетингова модель, є моделлю з організацією відносин між громадянським суспільством і державою на ринкових засадах, в умовах адміністративного менеджменту, де суспільство виступає у ролі «клієнта», а система державного управління в ролі «сервісного центру».

При такій трансформації ролі суспільства та ролі держави в особі органів державної влади змінюється сутність державного управління: воно набуває першочергового спрямування на досягнення соціально значимих результатів.

Першим і визначальним документом, що регламентує втілення у життя сервісної концепції державного управління, стала Європейська соціальна хартія (затверджена 3 травня 1996 р.). Згідно з положеннями цього документа, країни-учасниці зобов'язуються передбачити те, щоб «кожна людина могла одержати у відповідних державних чи приватних службах такі поради й допомогу, які потрібні для уникнення появи особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання чи полегшення» (ч. 3 ст. 13) [19].

Справедливо відмічає Циганов О.Г., вказуючи на те, що з отриманням у 1991 році незалежності Україна обрала курс на євроінтеграцію як єдину альтернативу між побудовою демократичної, соціальної правової держави та поверненням до тоталітарного минулого. При цьому адаптація чинного законодавства України до норм ЄС є однією з найважливіших складових політики європейського вибору не лише нашої країни, а й будь-якої іншої держави, яка прагне прогресивного розвитку шляхом європейської інтеграції.

Отже, системне, радикальне реформування українського адміністративного права є нагальною життєвою потребою, що органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором. Сутність такого реформування полягає у забезпеченні принципової зміни суспільної ролі й призначення цієї галузі права у регулюванні ставлення держави до потреб та інтересів кожної людини, в запровадженні людиноцентристської ідеології адміністративного праворозуміння [56, с. 64].

Так, Україна прагне вступити до Європейського союзу. Однак, щоб досягти цього, недостатньо тільки привести законодавство у відповідність із стандартами ЄС, потрібно виконати низку інших умов, які ставлять перед Україною інституції ЄС. Потрібне не лише усвідомлення «сервісної» функції держави та орієнтація її на споживача, необхідне й впровадження відповідних інструментів державного управління, що сприятимуть інституційному розвитку та підвищать адміністративну спроможність на шляху до європейської інтеграції [20].

Також влучно висловився Соколов А.В., що привнесення сервісної логіки функціонування і розвитку сектора державного управління виявляється як інноваційний напрям. Актуалізація сервісної логіки опосередкована феноменом «обростання послугами» виробництва в усіх секторах економіки.

Сервісна логіка узята за основу сучасного реформування сектора державного управління багатьох країн світу, у тому числі і України. Модернізація заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами і структурами, так і місцевим самоврядуванням. Володіючи, таким чином, практичною значущістю, виявилася затребуваною і активно розвивається модель «сервісної» держави («нова модель адміністрації як служби гарантованого сервісу» чи концепція «активуючої держави») [49].

За думкою Масюри В.Я., концепція соціально орієнтованої сервісної політики держави має спиратись на наступні чотири виміри – принципи

сучасної демократичної держави:

- держава – гарант (тобто система інститутів, яка забезпечує надання якісних публічних послуг);
- держава – партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем в межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов);
- держава – інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної і, насамперед, економічної діяльності);
- держава – виконавець послуг для суспільства (насамперед, завдання безпеки і можливості держави зробити щось для суспільства з меншими витратами) [31].

За нашою думкою, саме це визначає державу, як таку, як висловилося І. В. Венедиктова, яка існує для людини, а не навпаки. Відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава повинна служити, тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» [9, с. 88].

Ці об'єктивні зміни оновлюють і законодавчий, і теоретичний категорійний апарат. Так, як зазначає Циганов О.Г., у нинішніх реаліях розвитку українського суспільства дедалі чіткіше проявляється так звана «дихотомія» (поділ на дві частини) предмета адміністративного права, що означає відмову від абсолютизації ролі «управлінської» складової в предметі цієї галузі права і визнання більш важливою «публічно-сервісної» (від англ. to serve – служити) складової. Іншими словами, в предметі сучасного адміністративного права домінуючими стають не державно-управлінські, а публічно-сервісні (або обслуговуючі) відносини, тобто відносини, що складаються під час діяльності відповідних публічно-владних органів щодо забезпечення конкретним приватним особам належних умов для ефективної реалізації та захисту їхніх прав і охоронюваних законом інтересів. Публічно-

сервісні відносини, які на відміну від управлінських відносин мають несубординаційний характер, передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію [56, с. 59].

Узагальнюючи позиції більшості науковців, серед яких окрім вищезгаданих слід відмітити Білу В. [6], Бондаренко А. [7], Петьовка В. [33] та інших, вбачаємо, що сутність «сервісної» моделі державного управління в першу чергу виявляється у соціально-орієнтованій діяльності державного апарату, що реалізується під час обслуговування населення (індивіда, громадянина) на умовах партнерства і кооперації із суспільством шляхом надання послуг, результатом яких забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Як вже зазначалось, формою взаємодії держави-громадянина стала державна послуга. У нормативно-правових актах, наукових працях фахівців адміністративного права, практичному вжитку ми зустрічаємо також терміни «публічна послуга», «управлінська послуга», «адміністративна послуга» тощо, які ми більш детально охарактеризуємо у наступних підрозділах, а тут відмітимо, що вони за суттю виявляються у діяльності органів державної влади по наданню послуг в результаті виконання ними владних повноважень, спрямованих на забезпечення і реалізацію прав і інтересів громадян.

На це, зокрема, звертає увагу Бондаренко А., яка зазначає, що концепція нового державного управління в західній теорії стала революцією в поглядах на державу, відповідно до якої, держава стає постачальником послуг населенню. Відповідно до цього, орієнтація на надання послуг громадянам стає підґрунтям модернізації структурних та функціональних складових сучасної держави. Водночас, оптимізація організаційно-владної та правової діяльності передбачає можливість делегування функцій із надання державних послуг особам приватного права [7, с. 10]. Цією позицією Бондаренко А. підтримує Білу В., яка відмічає, що публічно-сервісна діяльність полягає в наданні

адміністративних (управлінських) послуг [6].

Крім того Петьовка В. зауважує, що категорія «адміністративна послуга» найбільш повно й системно відображає основи реалізації концепції антропоцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень. Саме так адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням, тобто реалізацією суб'єктивних прав суб'єктів, не наділених владними повноваженнями [33, с. 99].

Підсумовуючи власне дослідження сутності публічно-сервісної держави Бондаренко А., на нашу думку, вдало формулює її завдання, які сприяють орієнтації держави на громадян як реципієнтів:

- вироблення та застосування ефективних засобів та методів сервісної політики у сферах, які найбільше впливають на суспільство як систему (економіка, правоохоронна діяльність, правозахисна сфера тощо);
- розроблення та запровадження чітких механізмів службового заохочення на основі критеріїв сервісної діяльності державної служби;
- підвищення ролі експертної підготовки управлінських рішень і позиціонування науки державного управління з метою неперервної модернізації державної служби на засадах сервісної парадигми;
- оптимізація співвідношення групових та загальнонаціональних інтересів у процесах формування державної політики;
- застосування концепції стандартів якості сервісної діяльності органів державної влади [7].

Слід відмітити, що особливого значення реалізація цих завдань набула у нинішніх умовах боротьби з пандемією COVID-19.

Ми також поділяємо думку Карпенка О., що сервісно-орієнтована держава – це суспільні відносини, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно-орієнтовану державну політику), як

цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування, та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [23, с. 29]

Заслуговує на увагу й дослідження сервісної моделі державного управління Козака В.І. Так, вчений зазначає, що ця модель управління орієнтована на оптимізацію державних інститутів влади, місцевого самоврядування та інших органів управління, вона ґрунтується на ефективному наданні публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій з надання публічних послуг громадському та приватному секторам. Сервісна ідея розвитку системи публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. За такої моделі організації управління домінуючим фактором ефективності є задоволеність споживачів. Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і завдань управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, психологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів і прийомів). Відповідальність за життєве забезпечення та безпеку покладається на державу, яка покликана гарантувати задоволення потреб і інтересів окремої особи та їх груп. Сервісний підхід до публічного управління пов'язаний з такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережових форм управлінської взаємодії, формування електронного уряду, комунікативних технологій контролю та планування, розвиток онлайн-послуг, формування багатосторонніх зв'язків, що дозволяють громадянам активно брати участь у відносинах з владою. Сервісна доктрина публічного управління тісно пов'язана з таким поняттям, як «сервісна держава» [24].

Вчений також наводить низку принципів організації управління у форматі сервісної держави. Зокрема, узагальнюючи погляди інших науковців, до таких принципів Козак В.І. відносить:

1. Принцип єдиного вікна. Цей принцип є базовим під час надання публічних послуг. Він передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників у процесах збору з різних інстанцій та надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання публічних послуг [24].

Принцип єдиного вікна набув свого впровадження шляхом прийняття низки нормативно-правових актів, серед яких слід відмітити закон України «Про адміністративні послуги», яким було передбачено створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [39].

2. Принцип дебіюрократизації управлінської системи. Цей принцип у межах концепції сервісної держави передбачає обмеження сфери діяльності бюрократії в суспільстві, має принципове значення в питаннях щодо скорочення кількості документів, що надаються заявниками для отримання публічних послуг, а також виключення особистих контактів заявників із посадовцями, що приймають рішення про надання (відмову в наданні) публічних послуг.

Реалізації принципу дебіюрократизації сприяла й поява сучасних управлінських концепцій нового публічного управління (new public management), належного врядування (good governance), які концентрують увагу на високій результативності публічного управління, політичному плюралізмі в процесі прийняття рішень, делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності

і підзвітності її громадянському суспільству [24].

3. Принцип підвищення ефективності, доступності та відкритості інформації щодо діяльності публічних органів влади (принцип транспарентності). Виконання цього принципу розглядається розвиненими країнами Європи як механізм забезпечення права на доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади. Демократичні суспільства спонукають владу до того, щоб його члени мали доступ до інформації, яка стосується вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Це обґрунтовано тим, що демократична публічна влада приймає рішення та здійснює свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами. А отже, держава має забезпечити доступ громадян до публічної інформації в пасивний та активний спосіб, що передбачає не лише публікування та поширення інформації про діяльність органів державної влади, але й надання громадянам публічної інформації на їхні запити. Тут також відмітимо, що важливість забезпечення оперативною інформацією громадян про зміни та особливості обслуговування їх державою в пандемічних умовах не викликає сумніву, однак це буде нами більш детально висвітлено в останньому розділі роботи.

4. Принцип єдиних критеріїв оцінювання якості публічних послуг. Реалізується шляхом проведення регулярних моніторингів. Найпоширенішими джерелами інформації для проведення оцінки якості надання публічних послуг є: статистичні дані публічних органів; результати моніторингів, що проводяться державними структурами щодо оцінювання діяльності публічних органів; аналіз офіційних інтернет-ресурсів публічних органів; результати опитувань одержувачів публічних послуг [24].

В Україні з питанням оцінювання якості публічних послуг склалася досить небезпечна ситуація. Дотепер відсутні системні механізми щодо оцінювання якості та ефективності діяльності органів влади в питаннях надання публічних послуг, їх якості та ефективності. Відсутній досвід оцінювання

діяльності публічної влади на кожному етапі процесу прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмуючим чинником підвищення якості управлінських послуг та діяльності органів влади в цілому [24]. Хоча тут Козак В.І. висловлює позицію більшості вчених, зустрічається також окрема думка про те, що правовому регулюванню не підлягають показники, які відтворюють рівень якості надання послуг, висловлена Васильєвою О.І., О. Євсюковою О.В. у спільній науковій статті [8].

5. Принцип доступності публічних послуг. Визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів публічної влади у зручний час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей принцип передбачає: територіальну наближеність публічного органу сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення публічного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки публічного органу; наявність інформації про орган публічної влади, у якому можна отримати необхідну послугу; наявність інформації про територіальне розташування органу публічної влади; прийом документів від заявника в слушний для нього час; обробка оригіналів документів у присутності заявника; формування повного пакету документів для надання послуги; безвідплатне копіювання і сканування необхідних документів для створення електронної справи, що дозволяє при подальших зверненнях заощадити час заявника; видача результату надання послуги в слушний для заявника час; доступність оплати послуги для отримувачів послуг; наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та

юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення публічного органу тощо.

Попри унормування сфери доступності публічних послуг, залишаються актуальними ще багато проблем. Так, гостро стоїть завдання вироблення механізму вивчення потреб громадян у публічних послугах. Залишається на низькому рівні взаємозв'язок та партнерство в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Рівень доступності до послуг продовжує значно поступатися аналогічним послугам, які надаються в країнах Європейського Союзу. Зберігається на високому рівні корупційний компонент процесу надання публічних послуг [24].

Крім того, слід констатувати, що з досвіду ситуації боротьби з пандемією COVID-19 цей принцип дещо трансформується під час обслуговування населення в епідеміологічних умовах, притерпіває об'єктивно обумовлених обмежень, спрямованих на захист здоров'я громадян. Це в свою чергу породжує питання налагодження оптимальної моделі сервісної взаємодії держави і населення, в якій максимально захищатимуться та реалізовуватимуться права і інтереси споживачів державного сервісу. Окресленню проблем, ризиків, пов'язаних з боротьбою з поширенням коронавірусної хвороби, та нормативно-правових шляхи їх подолання ми детально зупинимося у кінцевому розділі нашої роботи.

6. Принцип легалізації процедури медіації спорів. Медіація – це позасудова структурована процедура врегулювання конфлікту шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора. Вона визначається як добровільний і конфіденційний процес, в якому нейтральна третя сторона (медіатор) допомагає конфліктуючим сторонам досягти взаємоприйнятої угоди, як метод, за яким сторони управляють і володіють як самим процесом, так і його результатом – угодою, тобто нічого не вирішується без згоди сторін. Медіація покликана сприяти розвитку партнерських ділових стосунків і формуванню етики ділового обороту,

гармонізації соціальних стосунків, що відіграють найважливішу роль у концепції сервісної держави. Особливе значення з позиції сервісного підходу має можливість проведення процедури медіації, заснованої на взаємному волевиявленні сторін на основі принципу добровільності, конфіденційності, співпраці та рівноправ'я сторін, безсторонності та незалежності медіатора.

7. Принцип запобігання та протидії корупції. Принципу запобігання та протидії корупції в умовах сервісної держави приділяється особливе значення. За такої моделі управління стратегічним напрямом у запобіганні та протидії корупції є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі реалізації такого принципу [24].

8. Принцип інтерактивних механізмів здійснення громадського контролю та нагляду. Сьогодні процес інтеграції України у світове співтовариство як демократичної, соціальної, правової держави потребує адекватного розуміння сутності, місця й ролі, тенденції розвитку контролю в системі публічного управління. Найбільш поширеною формою громадського контролю, способом участі громадян і їх об'єднань в управлінні справами публічними справами є звернення в органи публічної влади. Механізм його реалізації встановлений у Законі України «Про звернення громадян». Згідно зі ст. 5 цього закону звернення може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення). В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику надсилається відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається. Розгляд звернення, спрямованого у формі електронного документа, здійснюється в тому ж порядку, що і розгляд письмового

звернення [43].

Відмінною формою звернення є електронна петиція. Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян. З електронними петиціями громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Порядок збору петицій та їх розгляду визначений у ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» [43]. Переваги подання звернення в електронній формі очевидні: вона дозволяє істотно полегшити та спростити процедуру офіційного подання звернення для розгляду, а також скоротити часові витрати громадян. Крім того, для подання звернення не потрібна особиста присутність заявника в тому органі, куди воно спрямовується, а також відсутня необхідність контакту з працівниками структурного підрозділу, що здійснює прийом листів громадян. Для подання звернення у формі електронного документа сьогодні потрібні тільки вихід в мережу Інтернет і навички володіння комп'ютерною технікою. Саме простота та зручність подання електронного звернення, на погляд Козака В.І., сприятимуть постійному збільшенню кількості осіб, що активно реалізують цю форму громадського контролю [24].

Ще однією інтерактивною формою громадського контролю вчений виділяє так звані відкриті листи, що розміщуються в публічному доступі, зокрема в мережі Інтернет, предмет яких може зачіпати оцінку громадянами діяльності органів публічної влади чи посадовців. Чинне законодавство не розкриває визначення відкритого листа. Проте аналіз існуючих відкритих листів дозволяє зробити висновок, що під відкритим листом слід розуміти спосіб публічного висловлення думки громадян з якого-небудь питання з метою залучення до нього уваги не лише особи, якій лист адресований, але і суспільства.

Ще одним досить новим способом контролю за діяльністю публічних органів влади є спостереження представників громадськості за об'єктом чи суб'єктом публічного права, а також за публічним процесом з використанням мережі Інтернет. Наприклад, використання відеокамер на виборчих дільницях дозволяє в режимі реального часу в мережі Інтернет громадянам спостерігати за процесом голосування в кожному куточку країни. Прикладом можуть слугувати відкриті судові процеси з інтернет-трансляцією або голосування у Верховній Раді України чи місцевих радах тощо [24].

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що з огляду на те, що адміністративна реформа в Україні триває й досі, теоретичні розробки у сфері удосконалення правових засад формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики набувають особливого значення та потребують подальшого розвитку.

Висновки до розділу 1

1. Пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2, стала тим фактором, який змусив весь світ переосмислити своє буття, переглянути не лише свої прогнози розвитку, свою короткострокову економічну та соціальну політику, але і усвідомити, що розпочинається новий трансформаційний етап, на якому необхідно змінити підходи до формування пріоритетів на довгостроковий період.

2. Серед інших превентивних кроків держави у попередженні поширення коронавірусної хвороби відмічається, що боротьба з пандемією COVID-19 має проходити із дотриманням соціальних і економічних прав громадян. В центрі всіх заходів та управлінських рішень, що оперативно приймаються, мають бути права людини. Забезпечення кожній людині доступу до інструментів соціального захисту виступає сьогодні одним із пріоритетних напрямків державної політики у таких екстраординарних умовах, які складилися. Окреслені та інші аспекти забезпечення реалізації і захисту прав людини

безпосередньо торкаються питань одержання громадянами послуг від державних установ та складнощів, які виникають під час їх отримання в нинішніх карантинних умовах.

3. Основним пріоритетом України в подальшій інтеграції до європейської спільноти є побудова сервісно-орієнтованої держави.

4. На нашу думку, сутність «сервісної» моделі державного управління в першу чергу виявляється у соціально-орієнтованій діяльності державного апарату, що реалізується під час обслуговування населення (індивіда, громадянина) на умовах партнерства і кооперації із суспільством шляхом надання послуг, результатом яких забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

5. До завдань сервісно-орієнтованої держави належить:

- вироблення та застосування ефективних засобів та методів сервісної політики у сферах, які найбільше впливають на суспільство як систему (економіка, правоохоронна діяльність, правозахисна сфера тощо);

- розроблення та впровадження чітких механізмів заохочення працівників з урахуванням критеріїв оцінювання якості сервісного обслуговування громадян;

- підвищення ролі підготовки управлінських рішень із орієнтуванням на поступову модернізацію державної служби до сервісної моделі державного управління;

- оптимізація співвідношення групових та загальнонаціональних інтересів у процесах формування державної політики;

- застосування концепції стандартів якості сервісної діяльності органів державної влади.

6. До принципів організації управління у форматі сервісної держави слід віднести:

- Принцип єдиного вікна.
- Принцип дебіюрократизації управлінської системи.

- Принцип прозорості та відкритості інформації щодо діяльності органів державної влади (принцип транспарентності).
- Принцип єдиних критеріїв оцінювання якості публічних послуг.
- Принцип доступності публічних послуг.
- Принцип легалізації процедури медіації спорів.
- Принцип запобігання та протидії корупції.
- Принцип інтерактивних механізмів здійснення громадського контролю та нагляду.

РОЗДІЛ 2.

ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СЕРВІСНИХ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

2.1. Характеристика розвитку сервісних функцій органів державної влади

Розпочнемо характеристику сервісних функцій органів державної влади з викладення передумов їх формування у системі державного управління. Значну увагу цьому приділив Місюра В.Я. у науковій статті «Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління». Наведемо основні висновки вченого.

Загальний рівень реформування державного управління в пострадянських країнах досить суперечливо оцінюється зарубіжними та вітчизняними науковцями, деякі аналітики навіть стверджують, що на вибір стратегій реформ вплинуло спрощене розуміння ідей концептуальної парадигми New Public Management (нове державне управління) [31]. Гаман-Голутвіна О. зазначає, що останні три десятиліття цю парадигму модернізації державного управління вважали основою реформування систем державного управління приблизно в трьох десятках країн [62, с. 78]. Парадигма «нового державного управління» в західній теорії державного управління стала революцією в поглядах на державу, яка замість загрозливого монополіста насильства (М.Вебер) стала постачальником послуг населенню. Відповідно, орієнтація на надання послуг громадянам стає основою структурних та функціональних змін державного управління, тобто його модернізації. Парадигма нового державного управління обґрунтовує новий варіант розподілу відповідальності між державою та суспільством: сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, а зобов'язана забезпечити виконання цих завдань [37, с. 14]. Стратегічні функції, як і раніше, виконуються державними органами, але деякі функції, наприклад надання послуг, можуть передаватися приватному сектору та некомерційним

організаціям громадянського суспільства.

Передумовами формування парадигми нового державного управління стали наступні фактори:

по-перше, надмірна вартість та бюджетна затратність welfare states в розвинутих країнах;

по-друге, надлишкова чисельність апарату управління та зацикленість на вирішенні бюрократичних процедур;

по-третє, здатність і готовність новітніх інститутів громадянського суспільства та приватного сектору взяти на себе низку функцій, які раніше були здебільшого монополією держави [31].

Однак ці фактори, релевантні реаліям постіндустріального світу, для пострадянських систем державного управління виявилися обмежено застосовними, оскільки передумови запровадження нового державного управління в умовах транзиту до демократії не відповідали соціально-економічним реаліям [62, с. 79]. Радянський варіант соціальної держави теж був дуже затратний, але ґрунтувався не тільки на державних трансфертах, але і на обов'язковій участі всіх суб'єктів господарювання у фінансуванні соціальної сфери. Ці суб'єкти, галузеві міністерства та відомства мали розгалужену систему соціального забезпечення і доповнювали загальнодержавну. Із розпадом соціалістичного проекту, впровадженням елементів ринкової економіки та демократичного врядування ця система почала активно руйнуватись. Приватизація промислових підприємств відбувалась разом і з приватизацією багатьох елементів соціальної інфраструктури (гуртожитків, баз відпочинку тощо) або із передачею їх у комунальну власність без збереження підтримки комерційного сектору. В той же час, в пострадянських країнах ще не було сформовано механізмів фіскальної політики, які б сприяли соціальній відповідальності бізнесу. Таким чином, робить висновок Масюра В.Я., в пострадянських країнах держава добробуту не реформувалась, а просто руйнувалась через брак бюджетних можливостей держави [31].

Аналогічної вкрай негативної оцінки історичного аспекту трансформації національного державного управління притримуються й Телешун С.О., Рейтерович І.В., які, зокрема, зазначають, що так само як і західні, пострадянські системи державного управління постали перед проблемою надмірності управлінського апарату. І якщо західні політики взяли курс переорієнтації на сервісну діяльність та вироблення адекватної соціально орієнтованої сервісної політики, пострадянські політичні еліти взяли курс на захоплення державної власності – були сформовані потужні фінансово-промислові групи, які контролювали не тільки економічний простір та політичну систему, але і публічно-медійний простір. Система державного управління за таких політичних умов стала прямо та опосередковано обслуговувати інтереси цих фінансово-промислових груп, які експерти влучно охарактеризували як «олігархічні» [52].

І нарешті, була відсутня готовність інститутів громадянського суспільства брати на себе функції держави в умовах його зародження в пострадянських умовах, адже соціально-економічна криза не сприяла посиленню громад через брак фінансових умов їх незалежності від держави, зазначає Масюра В.Я. [31].

Як зазначалось вище, вчений також вбачає, що з погляду науки державного управління, суттєвою причиною проблемних результатів пострадянських версій державного будівництва стало помітне спрощення сучасних концепцій і практик державного управління (притаманних розвиненим країнам), зумовлене гіпертрофією ідей маркетинга державного управління. Якщо в західному варіанті нового державного управління ставилося завдання забезпечення якісними послугами населення за умови зменшення державних видатків (і зниження податкового тиску на бізнес та громадян). Це супроводжувалося передачею приватному сектору деяких видів надання публічних послуг, перекваліфікацією персоналу (із залученням новітніх менеджерських технологій комерційного сектору), формуванням прозорих стандартів якості публічних послуг. То пострадянські системи

державного управління здебільшого почали орієнтуватися на розвиток сфери платних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування, а також на побудову корупційних схем надання публічних послуг.

Насамперед, це проявилось у формуванні державно-комунально-приватного симбіозу надання житлово-комунальних послуг населенню. В результаті неякісні та недешеві послуги ЖКГ оплачуються населенням, різниця тарифів та затрат (завищених і фінансово-непрозорих) покривається місцевими бюджетами, а прибутки отримують недобросовісні підприємці та афілійовані з ними чиновники. В таких умовах державні службовці пострадянського типу аж ніяк не зацікавлені у наданні якісних послуг, а їх добробут залежить більше від корупційних обороток, ніж від офіційної системи мотивації [31].

Більш того, комерціалізація інтересу державного управління стала причиною деформації багатьох основних функцій держави. Так в 1990-ті та 2000-ні роки, в Україні активно розвивались «комерційні інтереси» міністерств та відомств, які за своїм основним призначенням таких інтересів мати не повинні. Маються на увазі, зокрема Міністерство оборони. Це відомство активно долучилось до створення комерційних організацій з продажу «надлишкового майна» (зброї, військової техніки, приміщень та прав на земельні ділянки тощо), що в тому числі в результаті призвело до повної небоєздатності української армії в умовах військової агресії 2014 року, підсумовує вчений [31].

На те, що беззастережне впровадження методів підприємництва в процесі формування та реалізації сервісної діяльності держави та її політики може мати негативні наслідки, вказує і німецький дослідник Пічас Р., який застерігає стосовно перенесення принципів управління ринкової економіки на здійснення державного управління, адже цілі та завдання у них різні (а інколи – протилежні) [46, с.23].

В підтвердження цієї позиції наведемо думку Дзевелюк М.В., яка констатує, що лише в наш час держави починають ставати по-справжньому

сервісними в сучасному розумінні цього слова. Вона також вказує на проблему низького рівня передачі стратегічних функції від державних органів, наприклад, певних адміністративних послуг, приватному сектору та некомерційним організаціям громадянського суспільства. Остання зокрема, зазначає, що за великим рахунком, українська держава усе ще орієнтується на застарілі функціональні моделі, які дісталися нам у спадок ще з Радянського Союзу. Жорстка централізація управління, низька ефективність й інертність державного апарату, неспроможність адаптації до сучасних технологічних платформ, неймовірна моральна застарілість методів державного управління й придушення ініціативності на місцях породжують ситуацію, коли держава продовжує тримати в монополії якомога більше функцій, навіть не маючи реальної змоги їх належним чином реалізувати. Як видається, лише кардинальна ревізія функціональної структури української держави може допомогти їй вийти з глибокої інституційної кризи й вийти на високі темпи розвитку [16, с. 61].

Окрім проблем правового характеру у досягненні результативності застосування сервісного підходу до вдосконалення структури системи державного управління в сучасних українських реаліях, існують і проблеми також іншого порядку, технологічні, які наводять Євсюкова О.В., Васильєва О.І. Вчені акцентують увагу на провідній ролі у цьому процесі інформаційних технологій III інтелектуального рівня, глобальних та медіасистем. Щоб досягти цілей розбудови державного утворення сервісного типу, а саме забезпечити високу якість життя всіх її громадян, створити умови для зростання їхньої самостійності та підприємливості, слід приділити увагу проблемам цифрової та інформаційної доступності, а також нерівності щодо забезпечення публічними послугами населення у різних регіонах держави. Поряд із зазначеним існують також і системно-універсальні перешкоди на шляху розробки та запровадження у практику державного управління й місцевого самоврядування адекватних адміністративних регламентів, у тому числі й стандартизації якості публічних

послуг, що потребує формування, запровадження та реалізації дії прозорого нормативно-правового механізму надання публічних послуг. Це дозволить забезпечити перехід національної соціально-політичної та економічної систем до адаптивної моделі сервісного розвитку держави, зазначають вчені [8, с. 9].

Також, слід констатувати, що через триваючий досі процес переходу до сервісної моделі державного управління, який виявляється у поетапному проведенні адміністративної реформи, серед фахівців державної управлінської діяльності, науковців та практиків, спостерігаються як позитивне, так і негативне ставлення до сервісного підходу.

Так, на думку прихильників сервісної моделі державного управління, до яких належать Назарбаєв Н. та Мхитарян Н., така форма управління не спрямована на перегляд засад держави й не підмінює його базові інститути, вона тільки зміцнює організаційно-правовий каркас публічної влади з метою постійного поліпшення повсякденного життя громадян [32]. Серед аналогічних поглядів певним чином відрізняється позиція Есманова В. та Школьного Є., які визнають, що сучасна держава «має бути великою сервісною компанією, провайдером послуг, а вибори повинні бути зручним способом вибору послуг» [59].

Однак нині складно визначити ефективність та результативність владних сервісних відносин у державі у зв'язку з браком (не прийняттям) сервісної концепції розвитку держави і, відповідно, відсутністю архітектурної моделі інституціоналізації сучасної системи державного управління процесами сервісного спрямування [8, с. 12].

Іншими словами, природньо постає питання перегляду функціональних засад діяльності державного апарату, виходячи з людиноцентриського підходу нового державного (публічного) управління, виявлення з функцій держави, що реалізуються через діяльність органів державної влади, тих, які слід віднести до сервісних.

По-перше, слід виходити з того, що функції держави – це головні

напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність, як відмічає Скакун О.Ф. Функції держави реалізуються через систему державних органів. Функції окремих державних органів відбиваються у компетенції, у предметі ведення, у правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними [47, с. 48].

Характеризуючи функції держави за сферами діяльності загальноприйнятим є віднесення до її основних функцій наступні:

I. До внутрішніх:

- економічної функції, що полягає в організації та регулюванні економічних процесів у країні за допомогою фінансової політики;
- правозахисної та правоохоронної функції, що полягають у захисті прав і свобод людини і громадянина, у гарантуванні безпеки окремих громадян і суспільства в цілому, розвитку законодавства, утвердженні законності та правопорядку;
- соціальної функції, що полягає у задоволенні потреб людей у житлі, соціальних гарантіях, страхуванні життя, підтримки на належному рівні охорони здоров'я тощо;
- культурно-виховної функції, що полягає у контролі за освітою й вихованням, сферою культури, регулюванні відносин етнічних груп і національній консолідації;
- політичної функції, що полягає у забезпеченні політичної стабільності, визначенні політичного курсу, який відповідає потребам більшості населення чи підтримці повноважень правлячого класу;
- інформаційної функції, що полягає у забезпеченні системи отримання, використання, розповсюдження та зберігання інформації;
- екологічної функції, що полягає у гарантуванні екологічної безпеки, розумному використанні природних ресурсів.

II. До зовнішніх:

- функції взаємовигідного співробітництва, що полягає у визначенні та

реалізації міжнародних інтересів через дипломатичні відносини та участь у роботі міжнародних міжурядових організацій;

– функції забезпечення безпеки та оборони країни, що полягає у захисті країни від зовнішньої силової агресії, у тому числі будь-яких територіальних претензій іншої країни, які також підпадають під поняття «агресія».

Науковці відмічають, що поряд з тим, що сучасна наука державного управління вирізняє в політико-адміністративній практиці держави значну різноманітність повноважень і функцій, ключовим для сервісної концепції держави визнається поділ функцій держави на традиційні та сучасні (модерні).

Зокрема, Гаман-Голутвіна О. відносить забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, адміністративне та загальне політичне управління до першої категорії. Натомість державне управління і політика держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення стало ознакою держави сучасного типу, відмічає вчена, та додає, що новий державний менеджмент наголошує на перерозподілі традиційних і нових функцій держави, а особливістю сучасного етапу розвитку державних інститутів кінця XX – початку XXI століть визнає пріоритет нових функцій. Це зумовлено не тільки необхідністю відповідати електоральним очікуванням громадян, але й економічною потребою, адже сучасні уряди розвинутих країн стоять перед глобальним викликом забезпечення конкурентоспроможності країни [62, с.82].

Однак єдиного підходу визначення сервісних функцій та виокремлення їх серед інших функцій органів державної влади науковцями і практиками досі не вироблено, тому тут вважаємо за доцільне навести позиції вітчизняних вчених щодо реалізації цього напрямку управлінської діяльності держави, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду.

Як зазначає Дзевелюк М.В., поряд з ідеєю сервісної переорієнтації держави, висловленою зарубіжними фахівцями, подібної позиції підтримуються й вітчизняні науковці. Так, зазначається, що традиційна бюрократична система управління починає поступово замінюватися новою, в якій

є присутніми елементи ринкових механізмів. Однак при цьому, у ракурсі сервісної моделі державності, підкреслюється, що надання послуг є не новою формою функціонування держави, а лише новою функцією, що, як видається, є занадто обережною позицією [16, с. 61].

Наприклад, на думку Щербаківської Л. М., «державні послуги можуть надавати тільки органи державної влади, тому, державна послуга є однією з різновидів державної функції, і тому є невід'ємною властивістю органів державної влади». При цьому вона зазначає, що надання державних послуг потрібне в цілях заощадження часу і коштів громадян та підприємств при здійсненні угод. У той же час надання таких послуг пов'язане з витратами. У зв'язку з цим виникає питання про джерела покриття витрат. Одна з альтернатив бюджетному фінансуванню – продаж цих послуг населенню. Проте в цьому випадку виникає питання про запобігання дій, спрямованих на стягання ренти при винятковому положенні, в якому опиняється орган, що надає державні послуги. Прикладом служить широко поширена практика продажу бланків, необхідних для отримання закордонного паспорта, реєстрації приїжджих тощо [61, с. 373].

Як вже зазначалось вище, вітчизняні науковці сервісну діяльність держави пов'язують в першу чергу з наданням державних (управлінських) послуг. На відміну від пострадянських держав, у тому числі і України, в адміністративному праві провідних держав Європи (Франція, Англія тощо) правовий інститут управлінських послуг є досить розробленим і діє протягом багатьох століть. Цей інститут доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах з людиною і суспільством. Людина все більшою мірою починає розглядатись як клієнт і споживач послуг, що надаються державними, регіональними та місцевими установами та відомствами, у зв'язку з цим діяльність установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Успішність роботи цих установ, підприємств і відомств залежить від додаткових функцій і розвитку нетрадиційних видів

обслуговування, що збільшують результат. У демократичних суспільствах послуги – це функції, що добровільно передані владі громадянським суспільством, які останнє фінансує (через податки) і контролює їх виконання шляхом використання різних механізмів здійснення прямої і опосередкованої демократії, на різних рівнях суспільного життя – від загальнодержавного до місцевого. Крім того, у необхідних випадках спільноти громадян через органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, неприбуткові організації також надають послуги населенню. Водночас ситуація залежить від традицій, загальної культури населення, досвіду державотворення у тій чи іншій країні [36, с. 84].

У Великій Британії, наприклад, виділено 40 основних сфер державних послуг, надання яких контролюється Кабінетом міністрів. Для їх регламентування розроблено відповідну кількість так званих хартій, кожна з яких встановлює стандарти послуг, що може одержати споживач від конкретних державних установ у таких сферах як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування та ін. Додатково до них місцеві органи влади Великої Британії розробили, з урахуванням конкретних умов різних районів, муніципальні хартії послуг у сфері охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони тощо, яких вони зобов'язались дотримуватись. Причому британські регламенти (хартії) встановлюють такі критерії якості надання послуг: наявність розроблених стандартів рівня забезпеченості послугами та їх якості, інформаційна відкритість і повнота інформації про послуги й порядок їх надання; можливість вільного вибору; доступність послуг; право на апеляцію в разі незадовільної якості; поважання прав громадян при наданні послуг; ефективне використання ресурсів під час здійснення послуг; уведення інноваційних технологій організації надання послуг; залучення споживача до спільної роботи з провайдерами послуг; зворотній зв'язок з населенням; ступінь задоволеності споживачів кількістю та якістю наданих послуг [28, с. 225].

Назагал, інститут державних послуг є доволі поширеним і розвиненим. Однак більш цікавою є проблема співвідношення державних послуг із державними функціями, підкреслює Дзевелюк М.В. Так, наприклад, чи можна сказати, що будь-яка функція держави, навіть та, що належить до числа мінімальних, може реалізовуватися у формі послуг? Як видається, відповідь на це питання лежить у площині певної зміни парадигми в сприйнятті ролі сучасної держави. До прикладу, виходячи з національного досвіду державотворення складно собі уявити ситуацію, коли б реалізація оборонної функції розкривалася через ідею послуг. Однак у сучасному світі має місце практика застосування приватних військових організацій, які беруть участь у чисельних збройних конфліктах на стороні тих чи інших держав. Деякі країни арабського Близького Сходу (Оман і Катар) взагалі мають лише такі приватні армії, а тому реалізація оборонної функції є повністю приватизованою і здійснюється саме як послуга. Те ж саме стосується реалізації економічної функції держави. Як приклад можна навести передачу функцій митниць під контроль приватних структур. Однак часто й інші аспекти економічної функції можуть реалізовуватися державою на рівні конкурентних взаємин з іншими учасниками ринку публічних послуг. Так, ідеться про управління державними підприємствами в режимі концесії; про надання послуг з сертифікації і квотування товарів, передбачених для експортування; реалізацію демпінгових та антидемпінгових програм за запитом учасників ринку та багато іншого. В економічному середовищі державний механізм хоча й продовжує домінувати й здійснювати загальне регулювання, однак ключові аспекти реалізації економічної функції усе більше переходять в площину точкового локального застосування державного апарату там, де на це існує конкретний адресний запит. Правоохоронна функція може слугувати найбільш яскравим прикладом того, як суспільство виробляє інструменти самозахисту, більше ефективні, ніж офіційна правоохоронна система, яка в Україні перебуває у перманентній кризі. На сьогодні в Україні існує більше 10 тис. приватних охоронних компаній, які

не лише здійснюють охорону виробничих приміщень, офісів компаній і помешкань окремих фізичних осіб, але й навіть патрулюють вулиці і тим самим забезпечують правопорядок та взаємодіють при цьому з офіційними органами у випадку правопорушення. Цікаво, що використання приватних охоронних компаній поки що не привело до переосмислення правоохоронної функції як послуги, що надається державою. У вітчизняній державницькій парадигмі продовжує домінувати ідея, що правоохоронна діяльність є винятковою монополією держави, хоча це вже давно не так, зазначає вчена [16, с. 64].

Отже, підсумовуючи наведені вище наукові позиції, доходимо висновку, що наразі в національному правовому полі не вироблено сталої єдиної позиції щодо шляхів реалізації сервісно-орієнтованої модернізації державного управління, однак окреслена мета – переосмислення базових функцій держави з позиції першочерговості захисту прав та реалізації законних інтересів громадян та реалізація їх через функції, задачі, повноваження органів державної влади, переважно шляхом надання публічних послуг, максимально наближених до потреб споживача.

Ми згодні з думкою Бондаренко А., яка провідну роль у цьому процесі відводить саме органам виконавчої влади. Зокрема, вчена зазначає, що реалізація ідеї формування України як сервісної держави зумовлює модернізацію всього публічного управління країни. Вона передбачає зміну парадигми державного управління в усіх сферах діяльності суспільства. Основою таких змін повинна стати виконавча влада, діяльність якої має бути спрямована на служіння громадянам, забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів громадян, надання адміністративних послуг [7, с. 11].

Подальші перетворення державної управлінської моделі мають ґрунтуватися на певних пріоритетах. Визначальними, на нашу думку, є фундаментальні стратегії формування сервісної держави, запропоновані Кеттлом Д.:

➤ Ефективність. Органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах.

➤ Маркетизація. Уряди прагнуть впровадити стимули «ринкового типу», щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

➤ Орієнтація на надання державних послуг. Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів).

➤ Децентралізація. Зміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління [16, с. 64].

Назагал, переосмислення функцій держави як послуг переслідує дві цілі:

1) відобразити функціональну децентралізацію та деконцентрацію сучасної держави, що має наслідком появу альтернативних варіантів досягнення людьми своїх цілей;

2) сформувати нову парадигму державності, яка б більш точно відображала цілі держави за сучасної доби, а також ті методи, якими ці цілі можуть бути досягнуті. Якраз з урахуванням цих цілей і розвивається концепція сервісної держави як функціональної моделі сучасної державності [16, с. 65].

Відмічаючи зі свого боку нагальну незрілість, несформованість стратегії проведення подальших державних перетворень з урахуванням сервісного підходу як з боку фахівців-практиків, так і науковців, наведемо висновки Дзевелюк М. В., які вона робить щодо характеристики ознак сервісної держави, як орієнтиру:

1) сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. У

сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною. Однак при цьому ті функції, які вимагають постійної публічної участі держави – правоохорона, міграція, захист кордонів тощо – можуть комбінувати традиційні активні форми реалізації функцій з наданням відповідних послуг суспільству;

2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі. Демонізація функцій веде до появи альтернативних суб'єктів надання послуг, які раніше мали винятковий статус функцій держави. Наразі розвинені громадянські суспільства поступово інституційно витісняють державу;

3) сервісна держава повинна насамперед надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів. Ідеться насамперед про те, що держава надає послуги незахищеним верствам населення, із тим, аби компенсувати нерівність можливостей в доступі до послуг;

4) сервісна держава є «скромною» державою у тому розумінні, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці. Сервісна держава має враховувати усі суттєві економічні обставини при наданні послуг, щоби це вписувалося у загальну структуру державних видатків: жодна послуга не може надаватися коштом інших послуг;

5) з точки зору суб'єктного наповнення, сервісна держава – це держава вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців. В рамках сервісної функціональної моделі управління як таке відходить на другий план, тоді як на перший план виходить ефективність та швидкість ухвалення рішення й досягнення результату;

6) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптовувати алгоритм ухвалення рішень до конкретного випадку. Звідси й відхід від глобальних всеохоплюючих стратегій і планів дій, що сьогодні стає усе більш помітним в державному управлінні.

Таким чином, стверджує вчена, сервісна держава – це функціональна

модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі [16, с. 67].

Наприкінці слід наголосити, що сервісна орієнтація функцій держави в особі її органів не обмежується лише діяльністю з надання державних послуг, хоча останні і виступають основною формою реалізації так званих публічно-сервісних відносин, а й передбачає трансформацію і інших сегментів діяльності державного апарату. Так, Авер'янов В. до публічно-сервісної діяльності відносить діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення під час їхніх взаємовідносин із населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [3, с. 269]. До того ж Авер'янов В. зазначає, що публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з: 1) розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб стосовно реалізації їхніх суб'єктивних прав й охоронюваних законом інтересів; 2) наданням конкретним приватним особам адміністративних послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших дій; 3) прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб стосовно виконання ними різних обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням так званих «публічних» справ; 4) здійсненням позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; 5) уживанням щодо громадян заходів адміністративного примусу, насамперед, заходів адміністративної відповідальності [15, с. 243].

Отже, ми розглянули передумови, зарубіжні підходи, теперішній стан виокремлення сервісних функцій органів державної влади, окреслили стратегічні пріоритети їх подальшого розвитку в сучасних умовах функціонування української держави і суспільства, в тому числі з урахуванням

нинішніх викликів, пов'язаних з пандемією COVID-19. У наступному підрозділі ми приділимо увагу характеристиці державних послуг як основної форми (інструменту) вияву і реалізації сервісних функцій органів державної влади.

2.2. Державна послуга як форма реалізації сервісних функцій органів державної влади

Як уже відмічалось у попередніх підрозділах цього дослідження, сервісні функції органів держави влади представлені у першу чергу державними послугами, тому тут приділимо увагу опису процесу формування інституту послуг в адміністративному праві, вирізненню поняття «державна послуга» серед інших суміжних понять «публічна послуга», «громадська послуга», «управлінська послуга», «адміністративна послуга» та спробуємо надати характеристику поняттю «державна послуга».

Як зазначає Євсюкова О.В., більшість іноземних дослідників визначають сервісно-орієнтовану політику пріоритетним напрямом діяльності органів публічної влади сучасного типу в політичній, соціально-економічній сферах. Функціонування суб'єктів державного управління, саме, як суб'єктів сервісної діяльності регламентоване законом, спрямоване на забезпечення громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами державних послуг. У наш час, додає вчена, поняттям «сервіс» визначається, насамперед, як процесуальна складова створення і надання послуг як кінцевих продуктів діяльності певних інституцій. Предметом сервісу виступає публічна послуга, як дія, процес, взаємодія [21, с. 36].

Як влучно підмічає Циганов О.Г., разом з тим, донедавна в багатьох працях вітчизняних учених з теорії держави, конституційного,

адміністративного та інших галузей права діяльність із надання послуг не виділялася в якості найважливішої функції публічної влади. І це зрозуміло, адже державні послуги надавалися й у радянський час, хоча вони зрідка іменувалися такими, наприклад медичне забезпечення, користування державними бібліотеками, музеями, освітні послуги. Соціальна функція здійснювалася, так би мовити, зверху вниз, стосовно до всієї маси громадян (як об'єкта державного управління), що обслуговується. Особистість не виділялася як персоніфікований адресат послуг, що надаються їй державою та суспільством. На сьогодні, в умовах переоцінки характеру взаємовідносин між державою та людиною, публічна адміністрація повинна орієнтуватися на потреби особи, так само, як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача, його запити та очікування. При цьому поняття послуги поступово диференціюється та охоплює не тільки послуги в цивільно-правовому сенсі (як от, послуги зв'язку, ветеринарні, консультаційні, туристичні тощо), але й послуги, що надаються державою та її органами, муніципальними та іншими структурами. Принципова відмінність між послугами, що надаються органами державної влади, та послугами приватного сектора полягає в тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура послуг держави має ґрунтуватися на принципі: держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор. В адміністративному праві західних країн (законодавстві, доктрині та практиці) інститут публічних послуг є достатньо розробленим. В основу концепції «сервісна держава» європейськими фахівцями закладено відношення чиновника (державного службовця) до громадянина не як до прохача, а як до клієнта, від якого залежить репутація чиновника, його кар'єрне зростання і врешті-решт статок. Утім, практика використання категорії «послуга» відносно органів виконавчої влади в Україні до останнього часу не мала майже нічого спільного з доктриною послуг у розумінні демократичних традицій країн Заходу. Адже в нас фактичним поштовхом для запровадження

категорії послуг була потреба заробляння додаткових (до фінансування з державного бюджету) коштів органами влади, державними установами та організаціями. Проте, йдеться не про запровадження нових механізмів для стягування грошей з громадян (хоча вже сьогодні абсолютна більшість таких послуг є платними), а про впорядкування діяльності держави у цій сфері, в тому числі й щодо стягнення плати. У вітчизняній науці при використанні категорії «послуга» увага здебільшого акцентувалася на юридичних аспектах. Це пов'язано з тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні були насамперед вчені-адміністративісти та практики державного управління. Актуальність дослідження цього питання підсилювалася також тим, що за новою для юридичної науки України термінологією, яка, до речі, точно відображає місце держави у відносинах із людиною, окремі вітчизняні вчені не хотіли бачити раціонального змісту, заперечуючи необхідність опрацювання цієї проблематики і навіть ставили під сумнів саму можливість вживання категорії «послуга» відносно діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [56, с 68].

Зараз загальна полеміка науковців кардинально змінилася – підтримуючи сервісну переорієнтацію державного управління науковці намагаються розробити теоретичне підґрунтя для максимально ефективної модернізації функціонування державного апарату виходячи з потреб громадян як головних замовників такої діяльності. Іншими словами органи держави мають функціонувати не за принципом «дотримання закону, не порушення прав і свобод громадян», а за принципом «права і свободи громадян є визначальними для формування завдань і напрямків діяльності державних органів». Особливого значення ця зміна пріоритетів набула в теперішній час боротьби з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), коли досягнення якості, ефективності та безперебійності обслуговування населення, надання необхідних йому державних послуг, особливо соціальних та адміністративних, ускладнюється або зовсім унеможлиблюється через вимушено введені урядом

карантинні заходи, які позначилися й на роботі суб'єктів надання державних послуг. Їх керівники мають оперативно приймати рішення та вносити зміни до безпосереднього процесу обслуговування населення, забезпечуючи максимальну доступність свого сервісу. Це досягається в першу чергу шляхом застосування можливостей електронного урядування, однак і тут виникають проблеми через недоступність або складність опанування нових технологій окремими категоріями заявників. Більш детально на проблемах надання державних послуг в умовах карантинних заходів, пов'язаних з боротьбою з пандемією COVID-19, ми зупинимось у третьому розділі свого дослідження, зараз же перейдемо до розкриття поняття «державна послуга».

Отже, термін «послуги» почав застосовуватися у чинному законодавстві в контексті адміністративної реформи. Водночас досі зустрічається застосування різних сполучень, як то «державні послуги», «публічні послуги органів державної влади», «управлінські послуги», «громадські послуги», «адміністративні послуги» тощо. За думкою Шапоренка М.М., змішаність застосування понять виникла через неточний переклад іноземних матеріалів з цієї тематики, коли «public service» перекладається і як «публічні», і як «державні», і як «громадські» послуги. Розбіжність у нормативних визначеннях одного по суті об'єкта адміністративно-правового регулювання – відносин з надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування, частково пояснюється тим, що в Україні при використанні названих категорій головна увага акцентується на організаційному аспекті їх надання [58, с. 19].

Головним національним законодавчим джерелом, яким було започатковано вживання термінів «державних», «публічних» та «адміністративних» послуг, стала Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. У ній надане загальне поняття публічних послуг, яке об'єднує сферу послуг, що

надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Публічні послуги, у свою чергу, поділяються на державні й муніципальні. Державними визнаються послуги, що надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Водночас, муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади й підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Та як окрему складову публічних послуг нормотворець у згаданій Концепції виділяє адміністративні послуги, визначені як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Порівнюючи з визначенням «адміністративна послуга» у Законі України «Про адміністративні послуги», а саме, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до цього Закону[39], слід констатувати, що за своєю сутністю це поняття не змінилося.

Крім того, на те, що поняття «публічна послуга» є узагальнюючим, вказує й думка Тихомирова Ю. О., який зазначає, що публічна послуга означає вчинення дій уповноваженим суб'єктом для задоволення потреб і прав інших осіб. Також, вчений додає, що у цих взаємовідносинах первинним є законний інтерес громадянина і юридичної особи, внаслідок якого виникає обов'язок державних службовців, органів й організацій його задовольнити в межах своєї

компетенції. Надання послуги завжди орієнтовано на споживача, тому що діє юридична конструкція – клієнт має право отримувати послуги, орган зобов'язаний їх надати [53]. Ця думка ще раз підкреслює позицію, яку ми висловлювали на початку цього підрозділу.

Григораш О. І. на основі узагальнення наукових даних і законодавчих актів виокремлює декілька підходів у визначенні поняття «публічні послуги», які дають змогу їх відокремити від суміжних понять:

1) поняття «публічна послуга» використовується при характеристиці управлінської діяльності органів публічної влади (а також державних і місцевих службовців), пов'язаної з їх роботою з громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

2) за допомогою публічних послуг визначаються дії публічних суб'єктів з організації обслуговування населення, підприємств, установ, організацій, надання їм життєво необхідних благ. Ця управлінська діяльність має дещо інший характер, аніж у попередньому випадку: йдеться про організацію діяльності тих суб'єктів господарювання, які здійснюють надання послуг населенню;

3) публічні послуги, що надаються населенню у режимі цивільно-правового регулювання, мають масовий характер, відповідальність за їх організацію несе орган публічної влади [12].

Водночас Коліушко І. Б. і Тимошук В. П. також вважають, що «широке» розуміння поняття державних послуг фактично охоплює послуги, за надання яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога) [2, с. 171].

Отже узагальнюючи викладене, доходимо висновку, що загальним терміном щодо послуг, які надаються державою, виступає термін «публічна послуга», як така, що надається органами державної та місцевої влади в ході виконання своїх владних повноважень. Державні ж послуги існують у складі

публічних поряд з муніципальними, і надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих ним державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Взагалі, на неоформленість інституту державних послуг, який знайшов найбільше розроблення в частині адміністративних послуг, вказує різноманітність підходів до тлумачення їх поняття та складових.

Особливої уваги з цього приводу заслуговує підхід Сороко В. М. щодо проблеми запровадження інституту надання послуг. Так, цей дослідник бере за основу конституційні засади надання державних послуг та акцентує увагу на необхідності законодавчого врегулювання порядку і стандартів надання державних послуг. Він зазначає, що державні послуги - це консолідуючий термін, що об'єднує поняття управлінська й адміністративна послуги. Під державною послугою, на його думку, слід розуміти дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами. Управлінську послугу він розглядає як зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки. Адміністративна послуга - це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку. Крім того, він також пропонує визначити види державних послуг з урахуванням адресації певного кола споживачів. Так, наприклад, державні управлінські послуги - це ті, що надаються невизначеному колу осіб, а державні адміністративні - конкретному користувачеві (фізичній або юридичній особі, громадянам і їхнім об'єднанням, групі осіб) [50, с. 25].

Для того щоб споживачі змогли розрізнити ці види послуг, Сороко В.М. називає такі ознаки державної адміністративної послуги: індивідуальність

надання; безпосереднє звернення; надання послуги безпосередньо в державному органі; обставини надання цієї послуги через об'єктивні соціально-економічні причини, що визначають неможливість передачі її комерційним або некомерційним організаціям та їхнім об'єднанням [35, с. 44].

Вбачаючи логічним та цілком аргументованим наведений вище розподіл державних послуг на управлінські та адміністративні, однак, ще раз зауважимо, що єдиної думки щодо тлумачення поняття «державна послуга» та їх відокремлення його серед суміжних категорій досі не вироблено. У підтвердження наведемо думку Щербаківської Л. М. Зокрема, важко погодитись з вченою щодо запропонованого нею розмежування понять «державна послуга», «публічна послуга» та «соціальна послуга», де головними критеріями виступають ознака оплатності послуги та суб'єкта її надання. Так, вчена зазначає, що до державних послуг (послуг влади) можна віднести безкоштовні послуги згідно із законом, що надаються уповноваженими згідно із законом постачальниками, зацікавленим особам, що добровільно звернулися відповідно до регламентів і стандартів державних послуг за рахунок використання ресурсів держави. До соціальних послуг можна віднести безкоштовні для громадян послуги, спрямовані на усе суспільство, що надаються вибраними за конкурсом постачальникам за рахунок використання громадських фондів і відповідно до регламентів соціальних послуг. До публічних послуг можна віднести суспільно значимі платні для користувачів послуги, ціна яких регулюється державою, що надаються комерційними організаціями відповідно до регламентів публічних послуг. Тобто, виходячи з цілей користувачів послуг згідно із законом, їх можна розділити на три види: 1) безкоштовні послуги, що реалізують конституційні права громадян (державні); 2) безкоштовних послуги, що забезпечують сприяння користувачів в реалізації їх законних обов'язків (соціальні); 3) послуги, що реалізують законні інтереси користувачів на платній основі (публічні). Перетин державних і публічних послуг можливий при наданні уповноваженим згідно із законом

постачальником платних послуг з реалізації законних інтересів користувачів, якщо для їх надання потрібні державні ресурси. Перетин державних і соціальних послуг утворює категорію соціально-значимих послуг, які надаються за державний рахунок. Перетин соціальних і публічних послуг створює категорію послуг, які реалізують суспільно значимі законні інтереси користувачів. Суспільно значимі послуги пов'язані з позитивними ефектами для усього суспільства [60, с. 133].

Не погоджуючись з наведеною думкою Щербаківської Л. М. та беручи за основу позицію Сороко В.М., констатуємо, що співвідношення означених категорій можна викласти у такому зв'язку: «публічні послуги» – «державні послуги» та «муніципальні послуги» – «адміністративні послуги» та «управлінські послуги».

На підтвердження викладеної позиції наведемо думку Шапоренка М.М., який, беручи за основу класифікаційну ознаку – наявність владних повноважень або делегованих функцій суб'єктів надання послуг, зазначає, що як державні, так муніципальні послуги поділяються на: а) адміністративні послуги (надаються органами державної влади або органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами в порядку виконання делегованих державою (місцевим самоврядуванням) повноважень, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень); б) неадміністративні послуги (надаються державними, муніципальними підприємствами, установами, організаціями, що не пов'язані з прийняттям владних рішень) [58, с. 27].

Також, узагальнюючи думки науковців, наведемо ознаки державних послуг:

– державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання ними делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету;

- перелік та зміст послуг держави має ґрунтуватися на принципі: держава робить тільки те, що не повинні або не можуть робити приватні компанії;
- державні послуги надаються як на безоплатній, так і на платній основі;
- споживачем державних послуг є заявник, фізична або юридична особа, яка звернулася за її одержанням;
- за своїм змістом державні послуги або пов'язані з управлінською функціональною діяльністю органу державної влади, або зі забезпеченням інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб;
- перелік та стандарти надання державних послуг мають визначатися виходячи з потреб їх замовників;
- державні послуги мають масовий характер, відповідальність за їх організацію несе орган державної влади.

Висновки до розділу 2

1. Єдиного підходу визначення сервісних функцій та виокремлення їх серед інших функцій органів державної влади науковцями і практиками досі не вироблено. Позиції вітчизняних вчених щодо реалізації цього напрямку управлінської діяльності держави формуються з урахуванням зарубіжного досвіду. Так, на відміну від пострадянських держав, у тому числі і України, в адміністративному праві таких провідних держав Європи як Великобританія, Франція правовий інститут управлінських послуг є досить розробленим і діє протягом багатьох століть. Цей інститут є відображенням місця демократичної держави у відносинах між суспільством і людиною. Людина розглядається як одержувач послуг, що надаються державними та місцевими установами, у зв'язку з цим їх діяльність розглядається з огляду на рівень задоволення потреб і запитів споживача. У демократичних суспільствах державні послуги – це функції, що передані владі суспільством, яке в свою чергу фінансує та

контролює їх виконання. Водночас, побудова механізму надання державних послуг залежить від традицій, досвіду державотворення, культури та менталітету населення кожної країни.

2. Наразі в національному правовому полі не вироблено сталої єдиної позиції щодо шляхів реалізації сервісно-орієнтованої модернізації державного управління, однак окреслена мета – переосмислення базових функцій держави з позиції першочерговості захисту прав та реалізації законних інтересів громадян та реалізація їх через функції, задачі, повноваження органів державної влади, переважно шляхом надання державних послуг, максимально наближених до потреб споживача.

Подальші перетворення державної управлінської моделі мають ґрунтуватися на певних пріоритетах. Визначальними, на нашу думку, є фундаментальні стратегії формування сервісної держави, запропоновані Д. Кеттлом:

- 2.1. Ефективність.
- 2.2. Маркетизація.
- 2.3. Орієнтація на надання державних послуг.
- 2.4. Децентралізація.

3. Переосмислення функцій держави як послуг переслідує дві цілі:

3.1. провести максимально дієву функціональну деконцентрацію та децентралізацію сучасної моделі побудови держави;

3.2. сформувати нові підходи у розбудові державності, які б відображали сучасні тенденції, цілі та методи їх досягнення. Водночас, вимогам сьогодення найоптимальніше відповідає сервісна модель державного управління.

4. Відмічаючи нагальну незрілість, несформованість стратегії проведення подальших державних перетворень з урахуванням сервісного підходу як з боку фахівців-практиків, так і науковців, орієнтирами у цьому процесі мають виступити наступні визначальні ознаки сервісної держави:

- 4.1. сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, задовольняє ті

потреби громадян, які не забезпечені приватним сектором;

4.2. сервісна держава функціонує на конкурентній основі, з делегуванням власних функцій альтернативним суб'єктам надання послуг;

4.3. сервісна держава є державою вузько спеціалізованих фахівців, які забезпечують найвищу ефективність та оперативність ухвалення рішень та досягнення результату.

5. Сервісні функції органів держави влади представлені у першу чергу державними послугами. Загальним терміном щодо послуг, які надаються державою, виступає термін «публічна послуга», як така, що надається органами державної та місцевої влади в ході виконання своїх владних повноважень. Державні ж послуги існують у складі публічних поряд з муніципальними, і надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання ними делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

6. На неоформленість інституту державних послуг, який знайшов найбільше розроблення в частині адміністративних послуг, вказує різноманітність наукових підходів до їх тлумачення та складових. В результаті узагальнення теоретичних поглядів, ми дійшли висновку, що співвідношення означених категорій можна викласти у такому зв'язку: «публічні послуги» – «державні послуги» та «муніципальні послуги»– «адміністративні послуги» та «управлінські послуги».

Крім того, аналіз думок фахівців адміністративного права дозволив виділити такі характерні ознаки державних послуг:

– державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання ними делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету;

- перелік та зміст послуг держави має ґрунтуватися на принципі: держава робить тільки те, що не повинні або не можуть робити приватні компанії;
- державні послуги надаються як на безоплатній, так і на платній основі;
- споживачем державних послуг є заявник, фізична або юридична особа, яка звернулася за її одержанням;
- за своїм змістом державні послуги або пов'язані з управлінською функціональною діяльністю органу державної влади, або зі забезпеченням інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб;
- перелік та стандарти надання державних послуг мають визначатися виходячи з потреб їх замовників;
- державні послуги мають масовий характер, відповідальність за їх організацію несе орган державної влади.

РОЗДІЛ 3.
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНИХ
ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ
COVID-19

3.1. Проблеми та превентивні заходи, пов'язані з усуненням факторів поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, в організації сервісного обслуговування населення державою

Як і у звичайному режимі функціонування державного апарату, так і особливо в карантинних умовах, пов'язаних з поширенням коронавірусної хвороби, потрібно підтримувати ефективність виконання базових функцій сучасної системи державного управління, до яких в контексті сервісної сфери обслуговування населення, зокрема, автори спільної наукової статті Васильєва О.І. та Євсюкова О.В. відносять наступні: а) забезпечення високого рівня задоволеності соціальних, духовних, інтелектуальних та “життєвих” потреб громадян; б) трансформацію, активізацію, раціоналізацію та організацію соціальних зв'язків, які відповідають за підтримку наявних у суспільстві ідеалів, цінностей, норм, стандартів, гарантій (наприклад, гарантовані державою послуги усім, хто їх потребує); в) розробку й адаптацію до реальних умов функціонування національної соціально-політичної системи сучасних засобів отримання інформації, механізмів відбору, трансляції та застосування у межах системи державного управління і місцевого самоврядування і в усіх галузях соціальної практики й, відповідно, життя суспільства [8, с. 10].

К нинішніх умовах боротьби з пандемією COVID-19 складно визначити, чи результативно здійснюється діяльність держави у сфері надання державних послуг, з одного боку, через відсутність сформованої та прийнятої сервісної концепції розвитку держави, на що вказувалось раніше, а з іншого – через постійну зміну об'єктивних умов надання цих послуг державою у зв'язку з

прийнятими карантинними обмеженнями.

В результаті аналізу з окреслених Васильєвою О.І. та Євсюковою О.В. [8, с. 12] сфер державного управління, суб'єктно орієнтованих на споживача державних послуг, слід констатувати, що найбільш вразливими в нинішніх умовах виявилися:

- можливість отримання: а) публічних послуг в електронній формі; б) публічних послуг у багатофункціональних центрах-організаціях за принципом «одного вікна»; в) публічних послуг своєчасно та відповідно до стандарту надання державної послуги; г) повної, актуальної та достовірної інформації щодо теперішніх змін у порядку надання послуг, у тому числі в електронній формі; д) одержання заявником із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій та вдосконаленого інформаційно-методичного забезпечення результатів надання державної послуги; ж) сплати заявником (споживачем) державного мита за надання державних послуг; з) здійснення заявником (споживачем) плати за надання державних послуг дистанційно, тобто в електронній формі;

- надання: а) державних послуг органами згідно з адміністративними регламентами; б) публічних послуг згідно з усталеним реєстром державних послуг;

- використання інформаційно-телекомунікаційних технологій та адаптованого до використовуваних на різних рівнях управління мереж удосконаленого інформаційно-методичного забезпечення під час надання державних послуг;

- доступність для копіювання та заповнення в електронній формі запиту та інших документів, необхідних для отримання державних послуг.

Однак, на нашу думку, ці вади проявилися у різних сферах державного функціонування, зачепили не лише сферу надання державних послуг, але й взагалі торкнулися сервісної складової всієї управлінської діяльності органів державної влади.

Так, наведемо думку Голови правління Дніпровського центру соціальних досліджень Колохіної А., яка зазначає, що коронавірус, як лакмусовий папірець, швидко виявив послуги, які для українців сьогодні найбільш пріоритетні. І це не базові послуги на кшталт отримання паспорту, реєстрації бізнесу та нерухомості або вирішення земельних питань. На перше місце вийшли соціальні та пенсійні послуги. В умовах, коли економічна активність у країні стрімко скорочується і цей процес продовжуватиметься після скасування карантину, соціальної підтримки з боку держави (у вигляді різних видів грошових допомог) потребуватимуть все більше громадян.

На початку поширення пандемії фахівець констатувала, що надання можливості громадянам отримувати найбільш потрібні для них послуги в дистанційному режимі є вимушеною, однак адекватною відповіддю з боку чиновників та допомагає зменшити кількість соціальних взаємодій громадян, що вкрай небезпечно під час пандемії. Так, в умовах карантину практично всі установи, які надають адміністративні послуги, перейшли на повний або частковий дистанційний режим. Громадяни можуть або залишити пакети своїх документів у спеціальних скриньках для кореспонденції на будівлях відповідних установ, або надіслати скановані копії документів на електронну пошту. Прикладом є постановка на облік у центр зайнятості. Де-юре такий дистанційний режим передбачає можливість зворотного зв'язку, а де-факто — громадяни в найкращому випадку отримують формальні відписки на електронну пошту про те, що їхні документи будуть опрацьовані вже після припинення жорсткого карантину. Це означає, що людина, яка втратила роботу, принаймні кілька місяців не матиме можливості отримати грошову допомогу по безробіттю, відмічає Колохіної А. [25].

Приблизно така ж ситуація й у відділеннях Пенсійного фонду України. Подати документи на призначення пенсії за умов дистанційної роботи можна в єдиний спосіб: за допомогою відповідного онлайн-сервісу на порталі Пенсійного фонду України. Задля того, щоб зареєструватися на порталі,

заявник повинен мати електронний цифровий підпис та скановані копії всіх документів. Отже, оформлення пенсії в умовах карантину стає серйозним викликом для багатьох. У Пенсійному фонді проводиться прийом лише документів для виплати допомоги на поховання (їх потрібно залишати у боксах для кореспонденції).

На сайті Міністерства соціальної політики громадяни вже зараз можуть отримати послугу оформлення субсидії, так само як і державну допомогу при народженні дитини, в онлайн режимі. Але для цього їм знадобиться той самий електронний цифровий підпис і скановані копії документів [25].

Також, на період карантину в автоматичному режимі, тобто без звернень громадян продовжені наступні види державної соціальної допомоги сім'ям: державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; допомога на дітей одиноким матерям; державна соціальна допомога особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; допомога на дітей, хворих на тяжкі та рідкісні захворювання, яким не встановлено інвалідність; допомога особам, які проживають разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за нею; тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання (перебування) їх невідоме; державна соціальна допомога особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю; всі соціальні виплати внутрішньо переміщеним особам, які були призначені до періоду встановлення карантину; державна соціальна допомога у разі, якщо термін повторного огляду МСЕК та ЛКК припадає на період дії карантину[10].

Крім того, Міністерство соціальної політики України запровадило з 10 квітня 2020 року разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та Пенсійним фондом

України функціонування інформаційної платформи “Допомога поруч” для визначення та задоволення потреб одиноких громадян похилого віку, осіб з інвалідністю, сімей з дітьми, зокрема з дітьми з інвалідністю, надання допомоги та соціальних послуг таким особам місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами соціального захисту населення, благодійними та громадськими організаціями, соціально відповідальним бізнесом, волонтерами [45].

Водночас, багато послуг, що надаються в Центрах надання адміністративних послуг, є життєво необхідними людям: вони потребують реєстрації народження і смерті, місця проживання, майна або бізнесу. Для ведення підприємницької діяльності необхідно отримувати різноманітні ліцензії, дозволи та сертифікати, подавати декларації та повідомлення. Оформлення паспорту (внутрішнього та закордонного), водійських прав та інших послуг також надається у багатьох ЦНАП і є важливим для громадян. Однак в умовах епідеміологічної ситуації окремі Центри змушені були припинити свою роботу повністю, а більшість – значно обмежили контакти з відвідувачами [1].

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року № 242 було окреслено перелік найнеобхідніших адміністративних послуг, надання яких буде забезпечуватися ЦНАП під час карантину: оформлення паспорта громадянина України; оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого; вклеювання фотокартки до паспорта при досягненні 25 чи 45 років; комплексна послуга є-Малятко для батьків новонароджених; видача дозволу на участь у дорожньому русі транспортних засобів, параметри яких перевищують нормативні; погодження маршрутів руху транспорту під час перевезення небезпечних вантажів; реєстрація, перереєстрація та зняття з обліку транспортних засобів, що належать закладам охорони здоров’я або у зв’язку з втратою техпаспорту; видача посвідчень водія замість втраченого чи викраденого; державна

реєстрація народження фізичної особи та її походження; державна реєстрація смерті; надання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг; оформлення пілг на придбання твердого та рідкого пічного палива і скрапленого газу; оформлення тимчасової допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце їх проживання невідоме; надання винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання «Мати героїня»; надання допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами тим, хто не застрахований у системі державного соціального страхування; оформлення допомоги при народженні, усиновленні дитини, на дітей, над якими встановлено опіку та піклування, чи самотнім матерям; реєстрація чи зняття місця проживання, видача довідки про реєстрацію; оформлення дозволу на порушення об'єктів благоустрою. Інші ж адміністративні послуги мають надаватися з урахуванням епідеміологічної обстановки на відповідній території [40].

Аналітик Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення Крупник А. та директорка Департаменту надання адміністративних послуг Одеської міської ради Абрамова Є. розповіли про започаткований 5 років тому одеський досвід введення запобіжних заходів у організацію роботи та обслуговування відвідувачів з початком сезону ОРВІ та грипу, який лише з незначними змінами застосовується й у нинішніх умовах пандемії COVID-19. Так, були передбачені такі запобіжні заходи:

- надання адміністраторам, які здійснюють прийом відвідувачів, індивідуальних антисептиків, одноразових масок;
- запровадження температурного скринінгу працівників на початку робочого дня та протягом зміни та призначення відповідальних за дотримання встановлених правил – керівників відповідних структурних підрозділів Центру (завідувачі секторів, начальники відділів та управлінь, заступники керівника ЦНАП);

- обмеження кількості відвідувачів, які знаходяться у приміщеннях Центру, виходячи з того, щоб в середині знаходилось рівно стільки, скільки потрібно для оформлення та підписання заяви чи отримання результату – без жодних черг і папірців з номерами;
- проведення стандартизації процедури надання кожної послуги та визначення часу обслуговування та кількості персоналу для кожної з них;
- надання послуг за попереднім записом, що дозволяє між іншим досягти оптимальної забезпеченості кадрами та матеріальними ресурсами. Однак, фахівці зазначають, що нерідко особа не планує завчасне отримання послуги, адже потреба часто теж виникає не прогнозовано. І тут попередній запис має негативну сторону, адже змушує людину підлаштовуватися під можливості органу влади, а не навпаки. Тобто в ідеалі, має функціонувати і попередній запис, і звичайний прийом відвідувача без такого запису;
- розмежування людських потоків при організації прийому: потоки відвідувачів розподілені на прийом документів та на видачу готових результатів. Це, крім контролю та ефективного використання часу адміністраторів, також дозволило уникнути скупчення людей у ЦНАП;
- кадровою службою Центру визначені вразливі категорії працівників, щодо яких застосовані обмежувальні заходи: крім осіб віком понад 60 років, які підлягали ізоляції, на віддалену роботу було відправлено й вагітних співробітниць. Попри те, що законодавець дозволяє керівнику Центру надавати працівникам відпустку без збереження заробітної плати, маємо розуміти, що така форма ізоляції працівника неприйнятна багатьом з них, адже далеко не кожен має достатні заощадження аби користуватись такою відпусткою. Саме тому було здійснено перерозподіл повноважень й оптимізовано роботу таким чином, щоб забезпечити віддаленою роботою тих працівників, які належать до вразливих категорій та зберегти для них заробітну плату;

– з метою запобігання розповсюдженню захворювання на коронавірус COVID-19 шляхом зменшення міграції людей та їх контактів, було змінено роботу рецепцій Центрів, зокрема, заборонено надання консультацій та здійснення запису на прийом безпосередньо на рецепціях Центру. Натомість на сайті Центру запроваджено онлайн консультування та попередній запис в електронну чергу з призначенням чітко визначеного часу, розширено комунікацію з клієнтами через електронну пошту Департаменту надання адміністративних послуг Одеської міської ради та через сторінку в соціальній мережі Фейсбук. Також з метою забезпечення мінімізації кількості відвідувань запроваджено роботу call-центру, адміністратори якого надають вичерпну консультацію щодо порядку отримання адміністративної послуги, переліку документів, а також здійснюють запис на прийом. Таким чином, мешканцям не потрібно відвідувати Центр, щоб отримати консультацію чи записатись на прийом. В умовах карантину робота call-центру набула особливої актуальності. Це зменшило необхідність зайвого пересування мешканців транспортом по місту, і безпосередніх контактів працівників Центру з відвідувачами без гострої на те необхідності [1].

Аналізуючи викладену інформацію, ми дійшли висновку, що забезпечення впровадження карантинних заходів вимагало термінових організаційних змін, які можна умовно поділити за кількома напрямками:

- внесення змін в організацію спілкування з відвідувачами;
- внесення змін в організацію взаємодії з клієнтами в умовах карантину;
- внесення змін в організацію праці;
- підвищення технічного оснащення сервісного процесу.

Узагальнюючи поради Служби Експертної Підтримки ЦНАП Програми «U-LEAD з Європою» [13] та матеріал, підготовлений в рамках реалізації проєкту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії, по удосконаленню організації надання

адміністративних та соціальних послуг населенню [10], беручи за основу запропоновану нами класифікацію змін організаційного характеру в роботі органів державної влади при сервісному обслуговуванні населення, спробуємо систематизувати надані фахівцями рекомендації, а також деталізувати та доповнити їх:

I. Внесення змін в організацію спілкування з відвідувачами.

➤ запровадити прийом виключно (або пріоритетно) за попереднім записом (телефоном, через Інтернет, можливо, за допомогою навіть Вайберу). При цьому одразу з особою може бути прокомуніковано і критичність цього звернення, і рекомендований час для візиту;

➤ очікування у приміщеннях обмежити (заборонити). За загальним правилом, очікування має бути на вулиці, з дистанцією 1,5 метри один від одного. Можливо, дозволити перебування окремих категорій громадян у мінімальній кількості, якщо зона очікування достатньо простора, добре вентильована, і відокремлена від зони обслуговування. Доцільно також розмістити зони очікування заявників, як в кабінетах, де ведеться прийом, так і в коридорах;

➤ обслуговування у приміщенні обмежити кількісно. Робочі місця розосередити, щоб на одне робоче місце припадало не менше 15-20 м. кв. площі. Якщо робочі місця облаштовані надто щільно, то частину цих місць у період карантину не використовувати, щоб відстань між робочими місцями теж була 1,5-2 метри;

➤ усіх відвідувачів зобов'язати до використання антисептика на руки при вході, а також захисних масках (і також, за можливості, проводити безконтактне вимірювання температури при вході);

➤ персонал зобов'язати працювати у масках та рукавицях. Масочний режим (комплект маска, окуляри, медичні рукавички) варто продовжувати застосовувати до закінчення епідемії, незалежно від наявності карантину.

Зранку також рекомендований медогляд, принаймні у великих офісах обслуговування;

- передбачити регулярні «технічні перерви» (щогодини на провітрювання – 10 хв.; не рідше кожних 3-х годин – вологе прибирання приміщення з дезінфекційними засобами). Обробка дверних ручок і інших предметів загального використання (спинки стільців, стаціонарних телефонів, ручок для письма та інших об'єктів спільного користування). Робочу поверхню та клавіатуру комп'ютеру рекомендовано обробляти антисептичним засобом раз на 3-4 години. Рекомендувати обробку розчином після кожного відвідувача (в тому числі елементів паспортної робочої станції для зняття відбитків пальців, отримання підпису особи; платіжних терміналів для сплати за послуги);

- прибрати елементи, які можуть збільшувати поширення вірусу (кулери з водою, кавомати, камери схову і тощо) або обмежити до них доступ (місця для самообслуговування, інформаційні термінали, тощо). Предмети загального користування мінімізувати, в т.ч. стільці для очікування;

- доцільно встановити прозорий екран між заявниками та працівниками, які ведуть прийом громадян;

II. Внесення змін в організацію взаємодії з клієнтами в умовах карантину.

- інформаційна робота щодо дотримання санітарно-гігієнічних норм і правил запобігання зараженню коронавірусною інфекцією має проводитись не лише серед отримувачів соціальних послуг, але й серед її надавачів;

- своєчасне інформування населення (в ЗМІ, соціальних мережах, на офіційних сторінках органів державної влади та на інформаційних стендах) про процедури, які змінились внаслідок карантину, нові сервіси послуги та правила їх отримання, широке використання можливості скайп-консультацій та інших е-сервісів. Поширювати інформацію про отримання засобів е-ідентифікації і надавати допомогу у цьому. Постійно перевіряти веб-сторінки. Зокрема, з метою забезпечення своєчасного інформування доцільно: 1) оновити та

опублікувати карту державних послуг; 2) опублікувати і розмістити у вільному доступі бланки заяв та звернень, а також інформацію щодо можливості подати заяву чи звернення онлайн; 3) якщо прийнято рішення про спеціальний режим роботи, то його необхідно опублікувати та поширити серед можливих клієнтів; 4) поширити інформацію щодо можливості попереднього запису на прийом. Після закінчення карантину в отримувачів державних послуг буде щонайменше 30 днів, а в деяких випадках більше, для звернення та отримання послуг. Наприклад: «Ощадбанк» зупинив програму фізичної ідентифікації на період карантину. Також є 30 додаткових днів «після». Це означає, що якщо особі для проходження фізичної ідентифікації на початок карантину залишилося 30 днів, то вона може її пройти через 59 днів після закінчення карантину. Цю інформацію необхідно інтенсивно комунікувати заявникам, аби більш рівномірно розподілити години прийому;

- водночас не рекомендується зменшувати час прийому громадян у офісах обслуговування. Адже це може провокувати пікові скупчення людей. Збереження достатнього (звичного) режиму роботи дозволяє «розтягнути» і одночасне перебування персоналу у офісі обслуговування, і можливості для відвідувачів. Рекомендується, навпаки, тимчасове збільшення кількості робочих місць та співробітників, які надають послуги, а також тимчасове збільшення годин прийому, збільшення часу запланованого для прийому одного громадянина до 40 хв. – 1 год. (оскільки у більшості випадків заявник матиме не одне, а кілька запитань);

- результати послуг (готові документи), за можливості, відправляти поштою, кур'єром;

- у персоналу має бути право і сміливість відмовити у обслуговуванні особи, якщо її стан здоров'я викликає сумніви.

III. Внесення змін в організацію праці.

- налагодити дистанційну роботу персоналу, у тому числі здійснити перевірку наявності у співробітників усіх необхідних інструментів і ресурсів

для здійснення дзвінків з дому із зберіганням стандартів конфіденційності, програмних інструментів, додатків в налаштуваннях домашнього робочого середовища для ефективної спільної роботи, комунікації, прийняття рішень, тобто проведення відеоконференцій, спільного редагування документів тощо;

- провести інтенсивне тренування персоналу або перекваліфікацію з метою опанування нових навичок роботи з комп'ютерною технікою та відповідним програмним забезпеченням, іншими спеціальними технічними пристроями тощо;

- зберігати корпоративну культуру для підтримки морального стану співробітників, зокрема, керівникам необхідно надавати точні вказівки працівникам, у тому числі віддаленим командам, проводити програми мотивації;

IV. Підвищення технічного оснащення сервісного процесу.

- попередити технологічні збої, масштабувати ресурси, підвищити пропускну здатність каналів, провести стрес-тести інфраструктури, виявити її слабкі місця;

- попередити розповсюдження конфіденційної інформації при наданні віддаленого доступу до робочих баз даних, підвищити захист від несанкціонованого вилучення конфіденційної інформації.

Таким чином ми розглянули існуючі проблеми у наданні сервісу та превентивні заходи, пов'язані з усуненням факторів поширення коронавірусної хвороби, та відповідно систематизували рекомендації по налагодженню ефективного обслуговування населення за для безперебійної і повної реалізації прав та інтересів через сервісні функції органів державної влади.

Водночас, аналізуючи викладену інформацію, ми дійшли висновку, що забезпечення впровадження карантинних заходів вимагало не лише термінових організаційно-управлінських змін, але й правового супроводження рішень безпосередніх керівників органів, центрів обслуговування у ситуації, яка склалася у зв'язку з пандемією, та так чи інакше відобразилася на якості

державних послуг і рівні убезпечення від захворювання під час пандемії. Тому останній підрозділ даного дослідження буде присвячений аналізу керівних нормативно-правових актів уряду, окремих відомств, які приймалися з початку пандемії, та окресленню напрямків їх подальшого розвитку та удосконалення.

3.2. Ризики у сервісному обслуговуванні населення державою, пов'язані з боротьбою з поширенням коронавірусної хвороба, та нормативно-правові шляхи їх подолання

Опис прийнятих державною владою законодавчих актів, які вже певним чином сформували правове поле функціонування різних сфер життєдіяльності суспільства в умовах пандемії COVID-19, пропонуємо розпочати з окреслення обраних нашою державою стратегічних підходів проведення заходів державної політики у боротьбі з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та визначення повноважень відповідальних суб'єктів у цій діяльності.

Так, досліджуючи світовий досвід впровадження заходів з метою подолання епідемії нового коронавірусу та мінімізації негативних соціально-економічних наслідків, один із провідних аналітичних центрів України, Міжнародний центр перспективних досліджень констатує серед інших змін зростання ролі і впливу на суспільства держав із ефективними інституціями, посилення ролі держав в цілому із їх традиційними механізмами регулювання і впливу на життя громадян та міжнародні відносини [5].

Політичні рішення країн світу щодо реакції на пандемію розділилися на дві групи. Перша — ізоляція хворих та заражених домогосподарств без

запровадження карантину і припинення пересування громадян. Друга – більш жорсткі заходи, запровадження карантину, обмеження пересування громадян, закриття публічних закладів аж до повного припинення будь-якої ділової чи соціальної активності. Наразі уряди більшості країн, серед яких і Україна, обирають другий варіант дій, тобто суворі заходи контролю та обмеження. На це їх спонукають як успіхи Китаю, який завдячуючи жорстким діям зумів зупинити стрімке поширення вірусу, так і панічні настрої у світі і брак поки що інших ефективних інструментів боротьби з пандемією.

Разом з тим, як підкреслюють аналітики вищезгаданого Міжнародного центру подібні жорсткі заходи мають дуже високу економічну ціну, є сумніви щодо їх ефективності у середньостроковій перспективі. Враховуючи нові хвилі епідемії зараз важливо розуміти, що будь-яка повторна ізоляція нестиме нові як економічні, так і психологічні втрати й неприйняття їх з боку суспільства та бізнесу. Альтернативою економічно і соціально проблемним заходам жорсткого реагування може бути або винайдення вакцини, або концепція вироблення «колективного імунітету», або вироблення нової моделі суспільної організації життя і праці – «віртуальної політики і економіки», «соціального дистанціювання», «віддаленого режиму роботи і доступу» [5].

Аналіз рекомендацій ЄС та досвіду країн Європи, наведених Міжнародним центром перспективних досліджень, дозволяє нам з позиції опрацювання раціонального та ефективного підходу у сервісному обслуговуванні громадян і бізнесу з боку органів державної влади в період запровадження карантинних заходів, дійти наступних висновків. По-перше, через відсутність порівняно з іншими країнами Європи (Австрії, Великобританії, Нідерландів, Бельгії, Іспанії, Італії, Німеччини, Польщі, Португалії) сталого прогресивного досвіду здійснення сервісних функцій органами державної влади, серед обмежувальних заходів, які застосовують країни у період пандемії COVID-19, відмічається лише досвід держав пострадянського простору, спрямований на зменшення навантаження на органи

влади через неспроможність якісного і оперативного відпрацювання звернень громадян в умовах дистанційного режиму роботи. Так, у Литовській Республіці це торкнулося сфери надання державних послуг: у цій країні було прийнято рішення звільнення держустанов від надання не обов'язкових послуг. У Латвійській Республіці ж було прийнято рішення щодо розвантаження роботи судів, зокрема зазначалось, що суди розглядатимуть лише термінові та найважливіші справи.

По-друге, в умовах запровадження карантинних заходів, часткового або повного характеру в залежності від рівня епідеміологічної ситуації, основною метою вироблення ефективного підходу у налагодженні роботи органів державної влади під час виконання ними сервісних функцій є, поряд з попередженням поширення коронавірусної хвороби, перехід до нових моделей обслуговування громадян. І єдиним раціональним способом якісного обслуговування населення вбачається електронний формат, який потрібно розвивати, поширювати впровадження та вдосконалювати.

Так, на важливість досягнення повної цифровізації та автоматизації процесів, як найефективнішого способу дистанційного обслуговування населення, особливо в карантинних умовах, наголошують багато фахівців, про це ми вже згадували у попередньому підрозділі цього дослідження. Водночас, досвід роботи у нинішніх реаліях подолання пандемії COVID-19 окреслив проблеми як запровадження автоматизації процесів в самих державних органах (навчання персоналу, обладнання робочих місць додатковими станціями та каналами зв'язку, прилаштування наявних баз даних до нового програмного забезпечення тощо), так і виділення часу на процес опанування сервісу і звикання самих громадян – заявників електронного обслуговування. Однак, як слушно зазначає директор Департаменту надання адміністративних послуг Київської міської державної адміністрації Шамрай Н., як тільки людина вперше, замовляючи державну послугу в електронному вигляді, отримує результат, не відвідуючи якоїсь установи або органу, більше її в жодну

установу не затягнеш [57].

Отже, ми окреслили два центральних напрямки розвитку сервісного обслуговування органами державної влади в нинішніх умовах, які спрямовані на вирішення двох однаково важливих завдань: налагодження оптимальної роботи в умовах боротьби з поширенням коронавірусної хвороби та одночасний розвиток і вдосконалення автоматизації все більшої частки робочих процесів.

Тепер перейдемо безпосередньо до характеристики головних засад та стану нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності державного апарату в умовах пандемії COVID-19, продовжуючи інформацію, викладену у підрозділі 1.1. цієї роботи.

Наведемо основні положення аналітичної довідки «Правове регулювання відносин у сфері захисту населення від інфекційних хвороб» головного спеціаліста відділу з питань соціального захисту Департаменту соціального, трудового та гуманітарного законодавства Міністерства юстиції України Старченко І. Д. Так, фахівець зазначає, що правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб визначені Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [51].

Слід визначити, що інфекційні хвороби – це розлади здоров'я людей, які викликаються живими збудниками (вірусами, бактеріями, рикетсіями, найпростішими, грибами, гельмінтами, кліщами, іншими патогенними паразитами), продуктами їх життєдіяльності (токсинами), патогенними білками (пріонами), передаються від заражених осіб здоровим і схильні до масового поширення. Захист населення від інфекційних хвороб визначається одним із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України у сфері захисту населення від інфекційних хвороб розробляє і здійснює відповідні державні цільові програми, забезпечує фінансування та матеріально-технічне постачання закладів охорони здоров'я, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємств, установ та організацій, залучених до проведення заходів і робіт, пов'язаних з ліквідацією епідемій, координує проведення цих заходів і робіт, а також вирішує інші питання у межах повноважень, визначених законом [51].

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я у сфері захисту населення від інфекційних хвороб розробляє, затверджує і вводить у дію санітарно-протиепідемічні правила і норми, методи обстеження та лікування хворих, діагностики та профілактики інфекційних хвороб, інші нормативно-правові акти. Також, він здійснює нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами законодавства у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, контролює виконання вимог санітарно-протиепідемічних правил і норм.

До повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я належить ведення статистичного обліку інфекційних хвороб, а також аналіз і прогноз епідемічної ситуації в Україні та в окремих регіонах, розроблення обґрунтованих пропозицій, спрямованих на профілактику та зниження рівня інфекційних хвороб і поліпшення епідемічної ситуації, внесення їх в установленому законодавством порядку на розгляд Кабінету Міністрів України та вирішення інших питань у межах повноважень, визначених законом [51].

Так, Положенням про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1542, визначено, що Міністерство охорони здоров'я відповідно до покладених на нього завдань готує пропозиції щодо забезпечення санітарного

та епідемічного благополуччя населення, запобігання занесенню та поширенню на території України особливо небезпечних (у тому числі карантинних) і небезпечних інфекційних хвороб, а також здійснює контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей.

Разом з цим доцільно зазначити, що для оперативного контролю і координації діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій і громадян щодо запобігання і ліквідації особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень людей відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» при Кабінеті Міністрів України може утворюватися Державна надзвичайна протиепідемічна комісія[51].

Слід зазначити, продовжує Старченко І.Д., що карантин – це адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин встановлюється та відміняється Кабінетом Міністрів України за поданням головного державного санітарного лікаря України. Рішення про встановлення карантину, а також про його відміну негайно доводиться до відома населення відповідної території через засоби масової інформації.

Так, у рішенні про встановлення карантину зазначаються обставини, що призвели до цього, визначаються межі території карантину, затверджуються необхідні профілактичні, протиепідемічні та інші заходи, їх виконавці та терміни проведення, встановлюються тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них. Карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби. На цей період можуть змінюватися режими роботи підприємств, установ, організацій, вноситися інші необхідні зміни щодо умов їх виробничої та іншої діяльності [51].

Також, на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладається організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів. Зазначеним органам на територіях, де встановлено карантин, надається право залучати підприємства, установи, організації незалежно від форм власності до виконання заходів з локалізації та ліквідації епідемії чи спалаху інфекційної хвороби.

Крім того, вони мають право установлювати особливий режим в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів. Разом з цим, вони можуть установлювати особливий порядок проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, а також створювати на в'їздах і виїздах із території карантину контрольні-пропускні пункти.

Слід визначити, що протиепідемічні заходи – це комплекс організаційних, медико-санітарних, ветеринарних, інженерно-технічних, адміністративних та інших заходів, що здійснюються з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб, локалізації та ліквідації їх осередків, спалахів та епідемій. Епідемія – це масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу. Пандемія – це епідемія, що характеризується найбільшим поширенням будь-якого інфекційного захворювання на території усієї країни та сусідніх держав, багатьох країн світу, різних материках [51].

Отже, станом на листопад 2020 року керівним урядовим документом, яким запроваджені карантинні заходи до кінця п.р. є постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», де серед іншого п. 17 визначено, що Головним державним санітарним лікарем України розробляються та затверджуються протиепідемічні заходи, які визначають особливості провадження діяльності

суб'єктами господарювання на період карантину [41].

Головний державний санітарний лікар України Ляшко В. починаючи з березня 2020 року видає постанови, які містять тимчасові рекомендації щодо організації протиепідемічних заходів при здійсненні дозволених у період карантину видів діяльності. Станом на кінець листопада 2020 року таких постанов налічується близько 60 і стосуються вони організації роботи в закладах охорони здоров'я, в закладах освіти, в місцях торгівлі, в закладах громадського харчування, в салонах краси, спортзалах, під час спортивних змагань тощо. Безпосередньо специфіки роботи органів державної влади, в тому числі надавачів державних послуг, під час приймання відвідувачів стосується постанова Головного державного санітарного лікаря України №16 від 09 травня 2020 р. «Про затвердження Тимчасових рекомендацій щодо організації протиепідемічних заходів при здійсненні дозволених видів діяльності, які передбачають приймання відвідувачів в офісних приміщеннях на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» [42]. Ця постанова містить рекомендації щодо організації спілкування з відвідувачами як то температурний скринінг, масочний режим, користування антисептиками, забезпечення дистанціювання клієнтів, працівників тощо. Ці всі рекомендації у повній мірі сьогодні впроваджуються і виконуються як в офісах державних установ, так і в офісах приватних компаній, установах фінансового сектору тощо. Детально ці превентивні заходи були нами описані у попередньому підрозділі нашого дослідження.

Однак, з плином часу і накопиченням досвіду фахівці сьогодні заявляють про проблеми організаційного характеру, які теж потребують правового врегулювання.

Спробуємо їх викласти нижче, виходячи з розробленої нами умовної класифікації ризиків, які з'явилися у роботі сервісних державних служб за умов пандемії COVID-19, до яких, на нашу думку, слід віднести такі:

1. Ризики зараження гострою респіраторною хворобою COVID-19;

2. Ризики перенавантаження персоналу;
3. Ризики, пов'язані з недостатньою технічною забезпеченістю процесу одержання електронних послуг як з боку їх надавачів, так і одержувачів;
4. Ризики, пов'язані з недофінансуванням всіх додаткових потреб матеріально-технічного характеру, що виникли внаслідок боротьби з пандемією COVID-19.

На шляху нейтралізації окреслених ризиків пропонуємо в подальшому унормувати наступні питання:

1. Отже, з метою нейтралізації ризиків зараження гострою респіраторною хворобою COVID-19 сьогодні прийнято найбільша кількість нормативно-правових актів, якими вводяться карантинні заходи, що згадувалися у підрозділі 1.1., 3.1. та цьому підрозділі нашої роботи.

- 1.1. Водночас, щоб реалізувати поради щодо попереднього запису одержувачів державних послуг, вважаємо, що потрібно охопити Стандартами процедури надання державних послуг максимальну кількість таких послуг з метою розрахунку часу та кількості працівників, задіяних на обслуговування одного відвідувача.

- 1.2. Крім того, на початку виникнення епідеміологічної ситуації, пов'язаної з поширенням коронавірусної хвороби, виникла нагальна потреба фінансового забезпечення функціонування лікарських установ у нових умовах, оперативної закупівлі відповідних медикаментів, особливого оснащення койко-місць, спеціальних медичних приладів і засобів медичного захисту. На ці та інші потреби, пов'язані з лікуванням гострої респіраторної хвороби COVID-19 та попередження її поширення, були спрямовані кошти з центрального та місцевого бюджетів, а також кошти міжнародної фінансової допомоги. Водночас, в контексті забезпечення безперебійності та якості обслуговування населення державними органами та установами вважаємо за доцільне у державному та місцевих бюджетах передбачити серед захищених статей

витрати на придбання засобів індивідуального захисту, переобладнання робочих місць згідно з вимогами дистанціювання (наприклад, встановлення захисного скла) тощо.

1.3. Вважаємо за доцільне розробити на рівні керівництва відомств спільно з Міністерством охорони здоров'я України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій пам'ятки, інформативні плакати тощо на кшталт пам'яток, які розробляються для підприємств, установ, організації у сфері цивільної оборони. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 р. № 338-р «Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації» на всій території України до 31 грудня 2020 року з урахуванням поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, висновків Всесвітньої організації охорони здоров'я щодо визнання розповсюдження COVID-19 у країнах світу пандемією, з метою ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та відповідно до статті 14 та частини другої статті 78 Кодексу цивільного захисту України встановлено для єдиної державної системи цивільного захисту режим надзвичайної ситуації. Міністра охорони здоров'я України призначено керівником робіт з ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, пов'язаної з поширенням на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 [44]. Такі пам'ятки мають містити інформацію про правила поведінки в умовах карантинних заходів, заходи профілактики, порядок надання екстреної допомоги під час важкої ГРВІ, телефон екстреної медичної допомоги, телефони «гарячих ліній» державного органу обслуговування населення тощо.

1.4. Також, вважаємо за доцільне передбачити безпосередньо в організаціях у кадрових документах, а саме у посадових інструкціях інспекторів

з охорони праці відповідні обов'язки щодо здійснення контролю за виконанням персоналом карантинних заходів. На нашу думку, доречно також внести відповідні зміни у наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 15 листопада 2004 р. № 255.

1.5. На нашу думку, потрібно внести відповідні зміни щодо особливостей поведінки персоналу з відвідувачами у період епідеміологічних обмежень у Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158.

2.1. Доцільно передбачити додаткове бюджетне фінансування на покриття додаткових транспортних витрат працівникам, що виникли внаслідок обмежувальних карантинних заходів.

2.2. Впровадити єдиний централізований підхід до бюджетного фінансування додаткових до заробітної плати виплат, заходів заохочення працівникам, які в карантинний період працюють понаднормово.

2.3. Збільшення навантаження у роботі працівників, яке зростає через пандемію та карантинні обмеження, потребує введення нових штатних одиниць у відповідних установах (центрах). Профінансувати ці додаткові витрати слід за рахунок місцевих бюджетів, або за браком коштів, за рахунок додаткових субвенцій на ці потреби з центрального бюджету.

2.4. Розробити рекомендації на рівні Державної служби України з питань праці щодо оптимізації роботи працівників, які належать до вразливих категорій, можливості перерозподілу повноважень й оптимізації роботи таким чином, щоб забезпечити їх віддаленою роботою зі збереженням для них заробітної плати.

Зокрема, як зазначається фахівцями Міжнародного центру перспективних досліджень, в Україні проблема ускладнюється ще й тим, що наразі у правовому вакуумі опинились відносини щодо дистанційної праці, що ставить під загрозу належне здійснення та захист прав працівників та роботодавців під

час карантину. На розгляді Верховної Ради перебуває низка законопроектів про працю, жодним з яких не було запропоновано комплексного вирішення існуючої проблеми. З огляду на викладене, нагально необхідно розробити та внести відповідні зміни до чинного трудового законодавства [5].

3.1. В умовах сучасних реалій технічної, кадрової та інституційної неготовності на повне переведення обслуговування громадян у режим онлайн, передбачити фінансове забезпечення необхідними технічним обладнанням, а також проведення курсів навчання персоналу щодо нового програмного забезпечення.

Також підтримуємо думку фахівців [57] щодо створення так званих «мобільних центрів надання послуг». Вже існує досвід закупівлі автомобілів, які облаштовані спеціальним обладнанням для того, щоб виїжджати на місця і безпосередньо в сільській місцевості. Але у різних територій різні потреби, в певних регіонах і без них досить розгалужена мережа центрів надання послуг, їх цілком достатньо для обслуговування населення.

Водночас, як зазначалось раніше, ситуація зі складнощами обслуговуванням населення органами державної влади, які виникли внаслідок запроваджених карантинних заходів в умовах пандемії COVID-19, природньо вимагає переведення спілкування держава-громадянин в електронний формат.

На теперішній час ситуацію з наданням електронних державних послуг можливо охарактеризувати в двох аспектах. З одного боку, законодавством встановлено, що в основу державної політики у сфері надання послуг покладені, серед іншого, принципи юридичної визначеності, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, доступності та зручності [14]. З іншого, фахівцями констатується незадовільна ситуація з наданням електронних державних послуг, яка лише загострилася в умовах карантину, про ще вже відмічалось вище.

Так, на прикладі адміністративних послуг авторами спецпроекту «Держава у смартфоні в умовах карантину» зазначається, що відповідно до ст.9

Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг. На превеликий жаль, Єдиний державний портал адміністративних послуг, який призначений для цих цілей та з 2013 (!) року досі існує лише у пілотній версії, не відповідає вимогам сьогодення: портал має застарілі інтерфейс та програмні засоби, що унеможлиблює впровадження сучасних сервісів (наприклад користування через смартфон), а інформація до нього вноситься в значній мірі у ручному режимі. Враховуючи загальну кількість адміністративних послуг у відповідному Реєстрі (більше 1 тисячі), наразі портал дає можливість отримати переважно інформацію про такі послуги, а не самі послуги в режимі «онлайн». Вірогідно, причиною такого стану є недостатність або навіть відсутність вищезгаданої інтеграції з Єдиним державним порталом адміністративних послуг інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування, що не дозволяє реалізовувати положення чинного законодавства належним чином [14].

Водночас, в якості позитивних урядових ініціатив, авторами спецпроекту відмічається низка постанов Кабінету Міністрів України про реалізацію експериментальних проектів щодо застосування електронних документів (громадянські паспорти, студентські (учнівські) квитки, водійські посвідчення), прийнятих протягом останніх місяців 2019-2020 років, та про передачу повноважень із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг від Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України до новоствореного Міністерства цифрової трансформації України (зокрема, і щодо формування та ведення відповідного Реєстру). Особливої уваги заслуговує рішення Кабінету Міністрів України (від 04 грудня 2019 р. № 1137) стосовно питань Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг, яким було затверджено Положення останнього. Згідно цього Положення, з 01 січня 2020 р. [34] Єдиний державний веб-портал

електронних послуг, з метою доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг (в тому числі, адміністративних та інших публічних послуг) через комп'ютер та за допомогою мобільного застосунку через смартфон чи планшет, виконує також функції Єдиного державного порталу адміністративних послуг. При цьому, функцію держателя новоствореного порталу, скороченою назвою якого є «Портал Дія», визначено Міністерство цифрової трансформації України, а технічним адміністратором – державне підприємство «Дія», що належить до сфери управління згаданого міністерства [14].

Також, для реалізації прийнятого рішення стосовно фактичного суміщення двох єдиних державних порталів (а точніше, поглинання «старого» «новим»), можливості бюджетного фінансування створення, модернізації та розвитку, адміністрування і забезпечення функціонування «Порталу Дія», а також утворення статутного капіталу державного підприємства «ДІА» було внесено зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Електронне урядування».

Під час презентації однойменного мобільного застосунку «Дія» 06 лютого 2020 р. головою уряду було оголошено про запуск цього інструменту як старту будівництва «Держави у смартфоні», що передбачає оцифрування протягом найближчих років усіх державних послуг та мінімізацію відвідувань адміністративних установ. При цьому, у поточному році заплановано перевести в електронний формат 50 основних послуг, за якими найбільше (до 80%) звертаються громадяни. Станом на травень 2020 року «Портал Дія» дає можливість 27 адміністративних послуг в електронному форматі, майже усі з яких надаються центральними органами виконавчої влади [14].

Таким чином, підводять підсумок автори спецпроекту, нормативно-правова база не встигає за організаційними та технічними змінами, що вже відбуваються у сфері надання адміністративних послуг. Введення карантину внесло власні, та досить неоднозначні корективи до плану реалізації «Держави

у смартфоні». З одного боку, стало очевидним, що повноцінне провадження системи дистанційного надання адміністративних (публічних) послуг не тільки знижує корупційні ризики, створює комфортні умови суспільству, але і сприяє уникненню зайвого контактування та скупчення людей, підвищенню рівня біологічної безпеки та нормалізації епідемічного стану. З іншого боку, в умовах обмежувальних заходів карантину значно ускладнено роботу законодавців, вкрай необхідну для інституалізації вищезазначених змін [14].

3.2. У своєму інтерв'ю Шамрай Н. згадувала про те, що ще у 2016 році у Києві було запроваджено та успішно реалізовано Комплексну послугу при народженні дитини. При зверненні до ЦНАП тепер маєте можливість отримати свідоцтво про народження дитини, довідку про реєстрацію місця проживання та призначення державної допомоги при народженні дитини. Також у ЦНАП діє Комплексна послуга при зміні прізвища. Наразі Департамент надання адміністративних послуг Київської міської державної адміністрації веде перемовини з Міністерством юстиції України про те, щоб увесь спектр послуг з реєстрації актів цивільного стану було впроваджено у Центрах надання адміністративних послуг міста Києва, аби комплекс при укладанні шлюбу був повноцінним, зазначає Шамрай Н. Це дало б можливість видавати свідоцтво про реєстрацію шлюбу, змінити прізвище одразу у ID-картці з довідкою про включення відомостей до ЄДДР, податкового номеру, в закордонному паспорті, посвідченні водія та свідоцтві про реєстрацію транспортного засобу, а також прописати заявника [57].

З цього питання, слід зазначити, що подальший розвиток комплексності державних послуг беззаперечно слугуватиме забезпеченню доступності, зручності, мінімізації процедур при їх наданні. Тому, вважаємо за доцільне на рівні зацікавлених відомств створити робочу групу для опрацювання цього питання та поширення столичного досвіду по всій території України, визначити її координатора та співвиконавців. Перед такою робочою групою доречно поставити завдання проведення інвентаризації державних послуг, не лише

адміністративних, з метою визначення доцільності надання їх у комплексі, запланувати розробку спільного нормативно-правового акту стосовно форм подальшої взаємодії залучених відомств до надання комплексних державних послуг.

4. Не лише вищезгадані заходи, а й інші, потреба у яких виникатиме під час подальшої боротьби з пандемією COVID-19, потребують фінансового забезпечення. Тому, в якості ефективного інструменту фінансового планування пропонуємо на національному рівні розробити та впровадити відповідну державну цільову програму сервісного обслуговування населення органами державної влади на період карантину та виходу з нього, в якій передбачити перелік необхідних заходів для безпечної та повноцінної роботи органів, відповідальні структури та ресурси забезпечення.

На нашу думку, вказані вище заходи сприятимуть як подоланню проблем в забезпеченні виконання сервісних функцій органів державної влади в період введення карантинних заходів, так і мають спростити та скоротити термін виходу з карантинного періоду.

Таким чином, завершуючи наше дослідження ми окреслили обрані нашою державою стратегічні підходи до проведення заходів державної політики у боротьбі з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, визначили повноваження відповідальних суб'єктів у цій діяльності, виявили низку ризиків, які з'явилися у роботі сервісних державних служб за умов пандемії COVID-19, та з урахуванням необхідності їх нейтралізації сформулювали пропозиції щодо удосконалення діючої нормативно-правової бази.

Висновки до розділу 3

1. Забезпечення впровадження карантинних заходів вимагало термінових організаційних змін, які можна умовно поділити на кілька напрямків:

- внесення змін в організацію спілкування з відвідувачами;
- внесення змін в організацію взаємодії з клієнтами в умовах карантину;
- внесення змін в організацію праці;
- підвищення технічного оснащення сервісного процесу.

Відповідно до цих напрямків було систематизовано та уточнено рекомендації по налагодженню ефективного обслуговування населення за для безперебійної і повної реалізації прав та інтересів через сервісні функції органів державної влади.

2. До ризиків, які з'явилися у роботі сервісних державних служб за умов пандемії COVID-19, на нашу думку, слід віднести такі:

1. Ризики зараження гострою респіраторною хворобою COVID-19;
2. Ризики перенавантаження персоналу;
3. Ризики, пов'язані з недостатньою технічною забезпеченістю процесу одержання електронних послуг як з боку їх надавачів, так і одержувачів;
4. Ризики, пов'язані з недофінансуванням всіх додаткових потреб матеріально-технічного характеру, що виникли внаслідок боротьби з пандемією COVID-19.

3. На шляху нейтралізації окреслених ризиків нами вироблені пропозиції для унормування низки питань, серед яких вважаємо основні наступні:

3.1. На початку виникнення епідеміологічної ситуації, пов'язаної з поширенням коронавірусної хвороби, виникла нагальна потреба фінансового забезпечення функціонування лікарських установ у нових умовах, оперативної закупівлі відповідних медикаментів, особливого оснащення койко-місць, спеціальних медичних приладів і засобів медичного захисту. На ці та інші потреби, пов'язані з лікуванням гострої респіраторної хвороби COVID-19 та попередження її поширення, були спрямовані кошти з центрального та місцевого бюджетів, а також кошти міжнародної фінансової допомоги. Водночас, в контексті забезпечення безперебійності та якості обслуговування

населення державними органами та установами вважаємо за доцільне у державному та місцевих бюджетах передбачити серед захищених статей витрати на придбання засобів індивідуального захисту, переобладнання робочих місць згідно з вимогами дистанціювання (наприклад, встановлення захисного скла) тощо.

3.2. В умовах сучасних реалій технічної, кадрової та інституційної неготовності на часткове (повне) переведення обслуговування громадян у режим онлайн, передбачити фінансове забезпечення необхідними технічним обладнанням, а також проведення курсів навчання персоналу щодо нового програмного забезпечення.

3.3. Не лише вищезгадані заходи, а й інші, потреба у яких виникатиме під час подальшої боротьби з пандемією COVID-19, потребують фінансового забезпечення. Тому, в якості ефективного інструменту фінансового планування пропонуємо на національному рівні розробити та впровадити відповідну державну цільову програму сервісного обслуговування населення органами державної влади на період карантину та виходу з нього, в якій передбачити перелік необхідних заходів для безпечної та повноцінної роботи органів, відповідальні структури та ресурси забезпечення.

3.4. Щоб оптимізувати проведення попереднього запису одержувачів державних послуг, вважаємо, що потрібно охопити Стандартами процедури надання державних послуг максимальну кількість таких послуг з метою розрахунку часу та кількості працівників, задіяних на обслуговування одного відвідувача.

3.5. Вважаємо за доцільне передбачити безпосередньо в організаціях у кадрових документах, а саме у посадових інструкціях інспекторів з охорони праці відповідні обов'язки щодо здійснення контролю за виконанням персоналом карантинних заходів. На нашу думку, доречно також внести відповідні зміни у наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 15 листопада 2004 р. № 255.

3.6. Подальший розвиток комплексності державних послуг беззаперечно слугуватиме забезпеченню доступності, зручності, мінімізації процедур при їх надані. Тому, вважаємо за доцільне на рівні зацікавлених відомств створити робочу групу для опрацювання цього питання та поширення столичного досвіду по всій території України, визначити її координатора та співвиконавців. Перед такою робочою групою доречно поставити завдання проведення інвентаризації державних послуг, не лише адміністративних, з метою визначення доцільності надання їх у комплексі, запланувати розробку спільного нормативно-правового акту стосовно форм подальшої взаємодії залучених відомств до надання комплексних державних послуг.

3.7. Впровадити єдиний централізований підхід до бюджетного фінансування додаткових до заробітної плати виплат, заходів заохочення працівникам, які в карантинний період працюють понаднормово.

3.8. Збільшення навантаження у роботі працівників, яке зросло через пандемію та карантинні обмеження, потребує введення нових штатних одиниць у відповідних установах (центрах). Профінансувати ці додаткові витрати слід за рахунок місцевих бюджетів, або за браком коштів, за рахунок додаткових субвенцій на ці потреби з центрального бюджету.

3.9. Сьогодні неврегульованими виявилися відносини щодо організації дистанційної роботи в умовах карантину, що вкрай негативно позначилося на реалізації та захисті прав працівників та роботодавців. Тому, серед іншого, пропонуємо розробити рекомендації на рівні Державної служби України з питань праці щодо оптимізації роботи працівників, які належать до вразливих категорій, можливості перерозподілу повноважень й оптимізації роботи таким чином, щоб забезпечити їх віддаленою роботою зі збереженням для них заробітної плати.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження особливостей реалізації сервісних функцій органів державної влади в умовах пандемії COVID-19 було зроблено наступні висновки:

1. Пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2, стала тим фактором, який змусив весь світ переосмислити своє буття, переглянути не лише свої прогнози розвитку, свою короткострокову економічну та соціальну політику, але і усвідомити, що розпочинається новий трансформаційний етап, на якому необхідно змінити підходи до формування пріоритетів на довгостроковий період.

2. Серед інших превентивних кроків держави у попередженні поширення коронавірусної хвороби відмічається, що боротьба з пандемією COVID-19 має проходити із дотриманням соціальних і економічних прав громадян. В центрі всіх заходів та управлінських рішень, що оперативно приймаються, мають бути права людини. Забезпечення кожній людині доступу до інструментів соціального захисту виступає сьогодні одним із пріоритетних напрямків державної політики у таких екстраординарних умовах, які склалися. Окреслені та інші аспекти забезпечення реалізації і захисту прав людини безпосередньо торкаються питань одержання громадянами послуг від державних установ та складнощів, які виникають під час їх отримання в нинішніх карантинних умовах.

3. Основним пріоритетом України в подальшій інтеграції до європейської спільноти є побудова сервісно-орієнтованої держави.

4. На нашу думку, сутність «сервісної» моделі державного управління, в першу чергу, виявляється у соціально-орієнтованій діяльності державного апарату, що реалізується під час обслуговування населення (індивіда, громадянина) на умовах партнерства і кооперації із суспільством шляхом

надання послуг, результатом яких забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

5. До завдань сервісно-орієнтованої держави належить:

– вироблення та застосування ефективних засобів та методів сервісної політики у сферах, які найбільше впливають на суспільство як систему (економіка, правоохоронна діяльність, правозахисна сфера тощо);

– розроблення та впровадження чітких механізмів заохочення працівників з урахуванням критеріїв оцінювання якості сервісного обслуговування громадян;

– підвищення ролі підготовки управлінських рішень із орієнтуванням на поступову модернізацію державної служби до сервісної моделі державного управління;

– оптимізація співвідношення групових та загальнонаціональних інтересів у процесах формування державної політики;

– застосування концепції стандартів якості сервісної діяльності органів державної влади.

6. До принципів організації управління у форматі сервісної держави слід віднести:

- принцип єдиного вікна;
- принцип дебюрократизації управлінської системи;
- принцип прозорості та відкритості інформації щодо діяльності органів державної влади (принцип транспарентності);
- принцип єдиних критеріїв оцінювання якості публічних послуг;
- принцип доступності публічних послуг;
- принцип легалізації процедури медіації спорів;
- принцип запобігання та протидії корупції;
- принцип інтерактивних механізмів здійснення громадського контролю та нагляду.

7. Єдиного підходу визначення сервісних функцій та виокремлення їх серед інших функцій органів державної влади науковцями і практиками досі не вироблено. Позиції вітчизняних вчених щодо реалізації цього напрямку управлінської діяльності держави формуються з урахуванням зарубіжного досвіду. Так, на відміну від пострадянських держав, у тому числі і України, в адміністративному праві таких провідних держав Європи як Великобританія, Франція правовий інститут управлінських послуг є досить розробленим і діє протягом багатьох століть. Цей інститут є відображенням місця демократичної держави у відносинах між суспільством і людиною. Людина розглядається як одержувач послуг, що надаються державними та місцевими установами, у зв'язку з цим їх діяльність розглядається з огляду на рівень задоволення потреб і запитів споживача. У демократичних суспільствах державні послуги – це функції, що передані владі суспільством, яке в свою чергу фінансує та контролює їх виконання. Водночас, побудова механізму надання державних послуг залежить від традицій, досвіду державотворення, культури та менталітету населення кожної країни.

8. Переосмислення функцій держави як послуг переслідує дві цілі:

8.1. провести максимально дієву функціональну деконцентрацію та децентралізацію сучасної моделі побудови держави;

8.2. сформувати нові підходи у розбудові державності, які б відображали сучасні тенденції, цілі та методи їх досягнення. Водночас, вимогам сьогодення найоптимальніше відповідає сервісна модель державного управління.

9. Відмічаючи нагальну незрілість, несформованість стратегії проведення подальших державних перетворень з урахуванням сервісного підходу як з боку фахівців-практиків, так і науковців, орієнтирами у цьому процесі мають виступити наступні визначальні ознаки сервісної держави:

9.1. сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, задовольняє ті потреби громадян, які не забезпечені приватним сектором;

9.2. сервісна держава функціонує на конкурентній основі, з делегуванням

власних функцій альтернативним суб'єктам надання послуг;

9.3. сервісна держава є державою вузько спеціалізованих фахівців, які забезпечують найвищу ефективність та оперативність ухвалення рішень та досягнення результату.

10. Сервісні функції органів держави влади представлені у першу чергу державними послугами. Загальним терміном щодо послуг, які надаються державою, виступає термін «публічна послуга», як така, що надається органами державної та місцевої влади в ході виконання своїх владних повноважень. Державні ж послуги існують у складі публічних поряд з муніципальними, і надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання ними делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

11. На неоформленість інституту державних послуг, який знайшов найбільше розроблення в частині адміністративних послуг, вказує різноманітність наукових підходів до їх тлумачення та складових. В результаті узагальнення теоретичних поглядів, ми дійшли висновку, що співвідношення означених категорій можна викласти у такому зв'язку: «публічні послуги» – «державні послуги» та «муніципальні послуги»– «адміністративні послуги» та «управлінські послуги».

Крім того, аналіз думок фахівців адміністративного права дозволив виділити такі характерні ознаки державних послуг:

- державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) і державними організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання ними делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету;

- перелік та зміст послуг держави має ґрунтуватися на принципі: держава робить тільки те, що не повинні або не можуть робити приватні компанії;

- державні послуги надаються як на безоплатній, так і на платній основі;
- споживачем державних послуг є заявник, фізична або юридична особа, яка звернулася за її одержанням;
- за своїм змістом державні послуги або пов'язані з управлінською функціональної діяльністю органу державної влади, або зі забезпеченням інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб;
- перелік та стандарти надання державних послуг мають визначатися виходячи з потреб їх замовників;
- державні послуги мають масовий характер, відповідальність за їх організацію несе орган державної влади.

12. Забезпечення впровадження карантинних заходів вимагало термінових організаційних змін, які можна умовно поділити на кілька напрямків:

- внесення змін в організацію спілкування з відвідувачами;
- внесення змін в організацію взаємодії з клієнтами в умовах карантину;
- внесення змін в організацію праці;
- підвищення технічного оснащення сервісного процесу.

Відповідно до цих напрямків було систематизовано та уточнено рекомендації по налагодженню ефективного обслуговування населення за для безперебійної і повної реалізації прав та інтересів через сервісні функції органів державної влади.

13. До ризиків, які з'явилися у роботі сервісних державних служб за умов пандемії COVID-19, на нашу думку, слід віднести такі:

- Ризики зараження гострою респіраторною хворобою COVID-19;
- Ризики перенавантаження персоналу;
- Ризики, пов'язані з недостатньою технічною забезпеченістю процесу одержання електронних послуг як з боку їх надавачів, так і одержувачів;

- Ризики, пов'язані з недофінансуванням всіх додаткових потреб матеріально-технічного характеру, що виникли внаслідок боротьби з пандемією COVID-19.

14. На шляху нейтралізації окреслених ризиків нами вироблені пропозиції для унормування низки питань, серед яких вважаємо основні наступні:

1) на початку виникнення епідеміологічної ситуації, пов'язаної з поширенням коронавірусної хвороби, виникла нагальна потреба фінансового забезпечення функціонування лікарських установ у нових умовах, оперативної закупівлі відповідних медикаментів, особливого оснащення койко-місць, спеціальних медичних приладів і засобів медичного захисту. На ці та інші потреби, пов'язані з лікуванням гострої респіраторної хвороби COVID-19 та попередження її поширення, були спрямовані кошти з центрального та місцевого бюджетів, а також кошти міжнародної фінансової допомоги. Водночас, в контексті забезпечення безперервності та якості обслуговування населення державними органами та установами вважаємо за доцільне у державному та місцевих бюджетах передбачити серед захищених статей витрати на придбання засобів індивідуального захисту, переобладнання робочих місць згідно з вимогами дистанціювання (наприклад, встановлення захисного скла) тощо;

2) в умовах сучасних реалій технічної, кадрової та інституційної неготовності на часткове (повне) переведення обслуговування громадян у режим онлайн, передбачити фінансове забезпечення необхідними технічним обладнанням, а також проведення курсів навчання персоналу щодо нового програмного забезпечення.;

3) не лише вищезгадані заходи, а й інші, потреба у яких виникатиме під час подальшої боротьби з пандемією COVID-19, потребують фінансового забезпечення. Тому, в якості ефективного інструменту фінансового планування пропонуємо на національному рівні розробити та впровадити відповідну

державну цільову програму сервісного обслуговування населення органами державної влади на період карантину та виходу з нього, в якій передбачити перелік необхідних заходів для безпечної та повноцінної роботи органів, відповідальні структури та ресурси забезпечення;

4) щоб оптимізувати проведення попереднього запису одержувачів державних послуг, вважаємо, що потрібно охопити Стандартами процедури надання державних послуг максимальну кількість таких послуг з метою розрахунку часу та кількості працівників, задіяних на обслуговування одного відвідувача;

5) вважаємо за доцільне передбачити безпосередньо в організаціях у кадрових документах, а саме у посадових інструкціях інспекторів з охорони праці відповідні обов'язки щодо здійснення контролю за виконанням персоналом карантинних заходів. На нашу думку, доречно також внести відповідні зміни у наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 15 листопада 2004 р. № 255;

6) подальший розвиток комплексності державних послуг беззаперечно слугуватиме забезпеченню доступності, зручності, мінімізації процедур при їх наданні. Тому, вважаємо за доцільне на рівні зацікавлених відомств створити робочу групу для опрацювання цього питання та поширення столичного досвіду по всій території України, визначити її координатора та співвиконавців. Перед такою робочою групою доречно поставити завдання проведення інвентаризації державних послуг, не лише адміністративних, з метою визначення доцільності надання їх у комплексі, запланувати розробку спільного нормативно-правового акту стосовно форм подальшої взаємодії залучених відомств до надання комплексних державних послуг;

7) впровадити єдиний централізований підхід до бюджетного фінансування додаткових до заробітної плати виплат, заходів заохочення працівникам, які в карантинний період працюють понаднормово;

8) збільшення навантаження у роботі працівників, яке зросло через

пандемію та карантинні обмеження, потребує введення нових штатних одиниць у відповідних установах (центрах). Профінансувати ці додаткові витрати слід за рахунок місцевих бюджетів, або за браком коштів, за рахунок додаткових субвенцій на ці потреби з центрального бюджету;

9) сьогодні неврегульованими виявилися відносини щодо організації дистанційної роботи в умовах карантину, що вкрай негативно позначилося на реалізації та захисті прав працівників та роботодавців. Тому, серед іншого, пропонуємо розробити рекомендації на рівні Державної служби України з питань праці щодо оптимізації роботи працівників, які належать до вразливих категорій, можливості перерозподілу повноважень й оптимізації роботи таким чином, щоб забезпечити їх віддаленою роботою зі збереженням для них заробітної плати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамова Є., Крупник А. ЦНАП в умовах карантину: секрети належної організації роботи URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2020/09/07/cznar-v-umovah-karantynu-sekrety-nalezhnoyi-organizacziyi-roboty/> (дата звернення: 29.11.2020).
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. К. : Ін-Юре, 2002. 668 с.
3. Авер'янов В. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. Шемшученка, О.Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
4. Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. та ін. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.
5. Аналітичні матеріали офіційного сайту Міжнародного центру перспективних досліджень URL: <http://icps.com.ua/yak-boryutsya-z-covid-19-u-sviti-varianty-uryadovykh-rishen/> (дата звернення: 29.11.2020).
6. Біла В. Особливості адміністративно-договірних відносин за участю органів. *Радник Державної податкової служби*: укр. юрид. портал. URL: <http://radnuN.info/pidrychnuNu/admin-pravo/493-stetsenNo/21399-2012-06-19-22-07-49.html> (дата звернення: 29.11.2020).
7. Бондаренко А. Сутність публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2018. №2. С.9-12.
8. Васильєва О.І., Євсюкова О.В. Методологічні основи моделювання нормативно-правових важелів надання публічних послуг в умовах розбудови сервісно-орієнтованої держави. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 1 (16). С. 7-16.
9. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.

10. Вершиніна В., Кривошеєва Н. Конспект-лекція онлайн тренінгу “Надання соціальних та адміністративних послуг в умовах карантину” URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/DHRP/UA-UNDP-COVID-19-lecture-notes.pdf>. (дата звернення: 29.11.2020).
11. Галлахер Дж. Коли ми повернемось до звичного життя - і чи повернемось узагалі *BBC Україна* від 03.11.2020 URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54768713> (дата звернення: 29.11.2020).
12. Гончарук Н. Т. Реформа публічної адміністрації в Україні : сучасний стан, проблеми та перспективи. *Реформування публічної адміністрації – запорука демократичного врядування в Україні* : матеріали відеоконференції. Київ, 25 берез. 2009 р. URL: www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=1100. (дата звернення: 29.11.2020).
13. Дванадцять порад керівникам ЦНАП та головам ОМС в часи пандемії. Служба Експертної Підтримки ЦНАП Програми «U-LEAD з Європою» URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12293> (дата звернення: 29.11.2020).
14. Держава у смартфоні в умовах карантину URL: <https://ecoindustry.pro/specproekty/derzhava-u-smartfoni-v-umovah-karantynu> (дата звернення: 29.11.2020).
15. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право/ В. Авер'янов, В. Дерещ, А. Школик та ін.; за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.
16. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса : Видавничий дім "Гельветика", 2017. Вип. 78. С. 60-67.
17. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг. *Вісник НАДУ*. 2012. № 1. С. 217–224.

18. Етимологічний словник української мови: У 7 т. / Гол. ред. О. С. Мельничук. Т. 5: Р–Т. К.: Наук. думка, 2006. 704 с.
19. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) (укр./рос.) Рада Європи ; Хартія : Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS N 163 (м.Страсбург, 03.05.1996 р.) *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51.
20. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю.Оржель, О.М.Палій, Ю.Д.Полянський, С.М.Гладкова, С.В.Соколик, П.І.Крайник, Т.О.Гусаченко; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна, А.О.Чемериса, С.В.Загороднюка, О.Л.Приходько, Л.О.Воронько. К.: Вид-во НАДУ, 2007. 76 с.
21. Євсюкова О.В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій: дис. ... д-ра юрид. наук: 25.00.02 Київ, 2020. 467 с.
22. Журавель В.Я. Поняття та ознаки терміна «публічно-сервісні відносини. *Право та державне управління*. 2020. №2. С. 69-74.
23. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади. Київ : АМУ, 2014. 408 с.
24. Козак В. І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_6. (дата звернення: 29.11.2020).
25. Колохіна А. Як отримати адміністративні послуги в умовах пандемії? URL: <https://blog.liga.net/user/akolokhina/article/36277> (дата звернення: 29.11.2020).
26. Кременовська І.В., Коваль М.В., Мичко М.І. Геополітичні аспекти національної безпеки й оборони України: монографія. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 184 с.

27. Лавренюк А. Пандемія і права людини: не обмеження, а захист. *Мультимедійна платформа іномовлення України «Укрінформ»* від 14.11.2020 URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2913022-pandemia-i-prava-ludini-ne-obmezenna-a-zahist.html> (дата звернення: 29.11.2020).
28. Либаракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. *Политика: анализ, хроника, прогноз*. 2003–2004. № 3–4. С.225–237.
29. Медведь А.В. Підвищення якості послуг у сервісно-орієнтованій моделі держави. *Державне управління: теорія та практика*. 2019. № 1. С. 50-57.
30. Місюра В.Я. Методологічний зв'язок понять у сфері сервісної політики держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 5 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=851> (дата звернення: 29.11.2020).
31. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933> (дата звернення: 29.11.2020).
32. Мхитарян Н. Можливості розширення співпраці з Казахстаном в контексті енергетичних і економічних інтересів України: аналітична записка URL: <http://old.niss.gov.ua/monitor/Juli2009/17.htm> (дата звернення: 29.11.2020).
33. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 99-104.
34. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2019 р. № 1137 *Урядовий кур'єр*. 2019. № 251.
35. Плющ В. Державна послуга як різновид функцій органів виконавчої влади *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 41-48.

36. Плющ В. О. Міжнародний досвід формування та функціонування інституту державних послуг *Економіка та держава*. 2008. № 10. С. 84–86.
37. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. №2. С.13-20.
38. Права людини в умовах пандемії COVID-19. Amnesty International в Іспанії від 17 березня 2020 URL <https://www.amnesty.org.ua/covid19-hr-guidance/> (дата звернення: 29.11.2020).
39. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3067.
40. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2020 р. № 242 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2020).
41. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 р. № 641 *Офіційний вісник України*. 2020. №63. Ст.2029.
42. Про затвердження Тимчасових рекомендацій щодо організації протиепідемічних заходів при здійсненні дозволених видів діяльності, які передбачають приймання відвідувачів в офісних приміщеннях на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Постанова Головного державного санітарного лікаря України № 16 від 09.05.2020 р. URL: <https://moz.gov.ua/golovnij-derzhavnij-sanitarnij-likar-ukraini> (дата звернення: 29.11.2020).
43. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

44. Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 р. № 338-р // Урядовий кур'єр. – 2020. – № 59.
45. Про розвиток соціальних сервісів для деяких соціальних груп населення: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2020 р. № 287 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rozvitok-socialnih-sem080420rvisiv-dlya-deyakih-socialnih-grup-naselennya> (дата звернення: 29.11.2020).
46. Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия: сб. статей. М.: РАГС, 1999. 189 с.
47. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
48. Сиволапенко Т. Л. Основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно-орієнтованої держави. *Молодий вчений*. 2018. № 2(1). С. 355-358.
49. Соколов В.А. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=898> (дата звернення: 29.11.2020).
50. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості. К.: НАДУ, 2008. 128 с.
51. Старченко І. Д. Правове регулювання відносин у сфері захисту населення від інфекційних хвороб URL: https://minjust.gov.ua/m/str_24798 (дата звернення: 29.11.2020).
52. Телешун С.О., Рейтерович І.В. Посилення впливу фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії URL: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2008/12/blog-post.html> (дата звернення: 29.11.2020).
53. Тихомиров Ю. А. Публичные услуги: спрос общества и реализующие его институты. *Модернизация экономики и выращивание институтов*:

матеріали VI междунар. науч. конф. Москва, 5–7 апр. 2005 г. URL: <http://www.hse.ru/ic6/report33.doc>.

54. Україна у 2020-2021 роках: наслідки пандемії. *Публікація «Консенсус-прогноз»*. 2020. №51. 31с.
55. Цветков В.В., Дубенко С.Д., Нижник Н.Р. та ін. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: монографія. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.
56. Циганов О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 587 с.
57. Шамрай Н. Зі 150 видів послуг заявки на 108 приймаємо електронною поштою URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/3067961-natalia-samraj-direktor-departamentu-nadanna-adminposlug-kmda.html>
58. Шапоренко М. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у сфері надання адміністративних послуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 190 с.
59. Шкільний Є. Як українська влада наживається на видачі довідок та паспортів *Українська правда*. Рубрика: Економічна правда (від 08.08.2016 р.) URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/08/8/601773>
60. Щербаківська Л. М. Класифікаційні ознаки державних послуг *Наукові праці. Державне управління*. 2014. Випуск 230. Том 242. С.131-136.
61. Щербаківська Л. М. Якісне надання державних послуг як функція держави. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. № 2. С.370–376.
62. Gaman-Golutvina O. Contradictions between Freedom and Development: Historical and Contemporary Dimensions (Russian Case). In: Dyczok M., Gaman-Golutvina O., eds. *Media, Freedom and Democracy*. Bern, 2009. p.77-84.